

Textos breves de
Economía

INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN MÉXICO Y CANADÁ

Teresa Gutiérrez-Haces

**PROCESOS DE
INTEGRACIÓN
ECONÓMICA EN
MÉXICO Y CANADÁ**
UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA
COMPARADA

HF1746 G87 ej. 2



28026



1-000243

Textos breves de
Economía

PROCESOS DE
INTEGRACIÓN
ECONÓMICA EN
MÉXICO Y CANADÁ
UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA
COMPARADA



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Juan Ramón de la Fuente

Rector

Lic. Enrique del Val Blanco

Secretario General

Dra. Olga Elizabeth Hansberg Torres

Coordinadora de Humanidades



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dr. Jorge Basave Kunhardt

Director

Dra. Rosario Pérez Espejo

Secretaria Académica

Lic. Ernesto Reyes Guzmán

Secretario Técnico

Mtra. Georgina Naufal Tuena

Jefa del Departamento de Ediciones

Lic. Alma Chapoy Bonifaz

Coordinadora General de la colección

Textos breves de
Economía

Matriz _____

Clasif _____

Año _____

Id _____

No. Elem _____

Teresa Gutiérrez-Haces

PROCESOS DE
INTEGRACIÓN
ECONÓMICA EN
MÉXICO Y CANADÁ
UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA
COMPARADA

16 JUN. 2003



MÉXICO



2002

HF 1746 IQ-28026 M-960720
G 87
EJ. 2. (cargar).

Ejems	2 DCS
Páginas	141
Proveedor	UN
Núm. Factura	
ISBN	970 701 292 7
Clave Biblioteca	105

Corrección de estilo y colaboración
en el cuidado de la edición
Marisol Simón del IEC

Primera edición, noviembre del año 2002

© 2002

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

© 2002

Por características tipográficas y de edición
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-292-7



IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

13 JUN. 2002

PRESENTACIÓN

LA SERIE de publicaciones Textos breves de economía se inició con motivo del sexagésimo aniversario de la fundación del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Su propósito es presentar en forma breve y accesible temas económicos relevantes para estudiantes y público en general, no necesariamente versados en la ciencia económica. Además, busca inducir a sus lectores en el estudio de obras de mayor extensión y profundidad, sobre las temáticas presentadas.

El buen recibimiento que ha tenido la colección nos motiva a continuar la tarea de difusión de las investigaciones que se llevan a cabo en el IIEC. Con ello cumplimos con una de las tareas fundamentales del Instituto de Investigaciones Económicas y de la propia Universidad Nacional Autónoma de México, que es poner al alcance de todos los sectores de la sociedad el conocimiento que se genera en su interior.

JORGE BASAVE KUNHARDT

Director

Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

INTRODUCCIÓN

LOS PAÍSES que analizaremos en este ensayo tienen como rasgo común el pertenecer a un grupo de naciones que debido a la particularidad de sus características, principalmente económicas, pertenecen a lo que ha sido denominado la *semiperiferia* del sistema capitalista, entendiéndose por ésta un subsistema de organización económico-territorial específico que opera dentro de un sistema de mercado mundial.

El enfoque teórico de este análisis se apoya en cierta medida en las aportaciones hechas en su momento por Raúl Prebisch (1950) e Immanuel Wallerstein (1974).

La tesis Prebisch, afirmaba que el sistema global no era un mercado uniforme que contara con productores y proveedores que podían establecer libremente contratos mutuamente beneficiosos, sino que, de hecho, estaba dividido en economías centrales poderosas y economías periféricas relativamente débiles [Preston, 1999].

Desde la perspectiva de Prebisch, en lugar de la noción de una supuesta economía nacional única aparece un conjunto de economías fragmentadas por la diversidad de conflictos e intereses generalmente relacionados con las demandas de los centros del sistema capitalista. Esta noción

también aludía al diferente papel que se asignaba a los países exportadores primarios y a los países exportadores industriales por la división internacional del trabajo, cuyo resultado final era una distribución desigual del progreso tecnológico [Knakal, 1972].

Este enfoque se apoyaba también en un análisis histórico y económico sobre las consecuencias que había traído aparejada la sustitución del Reino Unido por Estados Unidos como centro principal del sistema capitalista. En especial, este había sido el caso de las economías de América Latina –pero también podría afirmarse lo mismo sobre Canadá–, las cuales venían incrementando su dependencia del Reino Unido, tanto en el ámbito financiero como en el comercial, desde los inicios del siglo xix.

Esta situación tendió a erosionarse paulatinamente a finales de la década de 1930, en que Estados Unidos fue convirtiéndose en el centro económico dominante; finalmente, este proceso logró su consolidación a partir de la segunda guerra mundial. Si bien el enfoque centro-periferia se vincula principalmente con la obra de Raúl Prebisch y su enfoque estructuralista, así como a los trabajos publicados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la idea acerca de los países *semiperiféricos* fue desarrollada posteriormente por Immanuel Wallerstein (1974) el cual, dentro de sus escritos, considera que el sistema mundial capitalista ha funcionado en tres grandes espacios los cuales, a su vez, contienen en su interior grupos de estados. Estos espacios denominados: *centro*, *semi-*

periferia y *periferia*, llevan a cabo un proceso de transferencia de la riqueza que se caracteriza por ser asimétrica; dentro de estos espacios, tanto los estados como las empresas desempeñan un papel central en la manipulación del mercado mundial.

Los países semiperiféricos han sido descritos como países con economías exportadoras, especialmente de materias primas y/o recursos naturales y/o productos semimanufacturados que operan en torno a un centro hegemónico. Indudablemente, el rasgo más distintivo de los países semiperiféricos ha sido el hecho de que, dentro de su propio desenvolvimiento económico, han gozado de un grado de autonomía y un mayor desarrollo que aquellos países ubicados dentro del espacio correspondiente a la *periferia*. Esta diferencia en el grado de crecimiento y desarrollo económico entre la semiperiferia y la periferia, podría explicarse en cierta medida como una consecuencia directa de los distintos grados de vinculación con un determinado centro hegemónico.

Desde este punto de vista, podríamos afirmar que en los casos de Canadá y México, debido a su carácter de países semiperiféricos, estuvieron expuestos tempranamente a formas de integración formal e informal muy específicas, debido a sus vínculos económicos y políticos, primero con el imperio británico y posteriormente con Estados Unidos. Aunado a esto, la vecindad geográfica con este último marcó de una manera por demás singular su carácter semiperiférico, ya que la mayoría de sus vínculos han tenido

como consecuencia la profundización de su relación con Estados Unidos dentro del espacio de América del Norte.

Unido al concepto de semiperiferia aparece el término de "continentalización", el cual es definido como un proceso paulatino de articulación económica, política y territorial, principalmente de Canadá y en un segundo plano de México hacia Estados Unidos. En este sentido, lo que distingue específicamente a estas dos naciones del resto de los países que forman parte de los espacios semiperiféricos, es el carácter prácticamente excluyente de sus lazos con Estados Unidos, con relación al resto de los países que forman la semiperiferia u otros centros.

Por otra parte, sobresale el hecho de que, históricamente, Canadá y México han utilizado su política económica internacional como un instrumento de perenne negociación dentro de un espacio frontera entre este centro y ellos mismos como semiperiferia ubicada en América del Norte.

El propósito de este ensayo es analizar cómo Canadá y México han participado, en distintos momentos de su historia, en diversos procesos de integración económica, por medio de tratados, convenios y acuerdos comerciales negociados con Estados Unidos principalmente. Esta participación es analizada desde la perspectiva de la política económica internacional de Canadá y de México, como países semiperiféricos, insertos en un espacio nacional e internacional condicionado por un proceso creciente de continentalización hacia Estados Unidos.

En un primer apartado examinaremos específicamente los orígenes de la política comercial canadiense, sus vinculaciones con los dos centros hegemónicos que se disputaban el control de su territorio y su economía: el imperio británico y Estados Unidos; sus intentos para asegurar un mercado preferencial en éstos, destacando los acuerdos comerciales con Estados Unidos de 1854, 1911, 1935 y 1988; por último examinaremos la participación de Canadá en la institucionalidad económica después de la segunda guerra mundial.

La política económica internacional de México será analizada en un segundo apartado, en el cual intentaremos esclarecer el papel que Inglaterra y Estados Unidos han desempeñado en la formulación de la vertiente económica de su política exterior; así como la resistencia que tradicionalmente expresó México para aceptar ser partícipe de un proceso de mayor acercamiento económico y comercial hacia Estados Unidos.

En especial, nuestro análisis enfatizará el debate entre la opción proteccionista y librecambista como la base de la formación del Estado en México y examinaremos cómo este debate ha logrado influir sobre el rumbo de la política económica exterior de México, en especial a partir de la presidencia de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976).

En este apartado también examinaremos las similitudes y contradicciones de las políticas mexicana y canadiense, desde la perspectiva de países semiperiféricos frente a la continentalización.

Debido a las limitaciones de espacio que condicionan a este ensayo, hemos dado prioridad en nuestro análisis a aquellos aspectos que en nuestra opinión son menos conocidos para los lectores mexicanos; en este sentido, asumimos enteramente nuestra responsabilidad sobre los criterios con que se seleccionaron las temáticas, así como su extensión.

ALGUNAS PREMISAS SOBRE LA POLÍTICA ECONÓMICA INTERNACIONAL DE CANADÁ

CANADÁ es una nación que tempranamente construyó estrategias de desarrollo económico basadas en las exportaciones, ya sea de recursos naturales, materias primas o productos manufacturados y semimanufacturados; dentro de este proyecto, la instrumentalización de una política comercial exterior ocupó un lugar central como motor de la actividad económica del país.

Esta opción económica antecedió a la creación de Canadá como un dominio en 1867, y a la consolidación de Canadá como un estado nacional, libre de dictar los lineamientos de su política internacional, como lo permitió posteriormente la Declaración de Balfour en 1926 y el Estatuto de Westminster en 1931.

La formulación de los principios económicos y comerciales que delinearon esta política fueron en gran medida el resultado de la profunda vinculación económica que Canadá históricamente ha sostenido con el imperio británico y con Estados Unidos.

Durante los últimos 20 años del siglo xx, Canadá se ha visto enfrentado a un entorno económico internacional adverso, por cierto muy distinto de aquel que gozó en la

segunda posguerra y que le permitió montar la infraestructura política, económica y social que lo transformó en un país con elevados estándares de vida.

En la década de los setenta, Inglaterra tomó la decisión de ingresar a la Unión Europea (en 1973), lo cual significó para Canadá un cambio sustancial en su relación económica con dicho país; en los ochenta, los canadienses sufrieron una profunda crisis que los obligó a replantear los términos de su política económica y social; también ésta fue la década en que su participación como uno de los miembros más activos dentro del Acuerdo General Sobre Tarifas y Comercio (GATT)¹ se puso a prueba.

Asimismo, en los noventa, Canadá hizo cambios sustanciales en su política comercial internacional, los cuales desembocaron en la firma de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos (1989), un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994) y la liberalización de un mayor número de medidas comerciales que se acordaron al final de la Ronda Uruguay del GATT, las cuales a su vez desembocaron en la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), 1995.

Por otra parte, Canadá manifestó activamente su interés comercial por América Latina a partir de 1990, lo cual se concretizó con su ingreso a la Organización de Estados Americanos en 1990 y la negociación de un Acuerdo de

¹ El Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio –General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)–, fue concebido para servir como conjunto normativo orientado a crear condiciones favorables que permitan el incremento del comercio entre las partes.

Libre Comercio con Chile (1997). Por último, en 1998, Canadá planteó al Mercado Común del Cono Sur (Mercosur)² una negociación comercial y creó Team Canadá, un grupo de hombres de negocios, empresarios, banqueros, agencias gubernamentales y secretarías de Estado, dedicados a promover los intereses comerciales de este país en el exterior.

Es ya un lugar común afirmar que la política comercial canadiense, en el ámbito internacional, se ha manifestado casi siempre en favor de las negociaciones y los acuerdos multilaterales; sin embargo, esta aseveración opaca en cierta medida el análisis de las tres grandes tendencias que estructuralmente han servido a su vez de inspiración y orientación para aquellos canadienses que han tenido bajo su responsabilidad dicha política.

Estas tendencias también han simbolizado las tres opciones nacionales medulares en el ámbito económico, sobre las cuales la sociedad canadiense y sus gobernantes se han visto confrontados en innumerables ocasiones.

Estas tres grandes orientaciones, conocidas como el *atlantismo*, el *continentalismo* y el *nacionalismo*, indudablemente han influido en la conformación geoeconómica de Canadá. A lo largo de este ensayo, estas tendencias aparecen como el hilo conductor de la política comercial internacional de Canadá.

²El Mercado Común del Cono Sur (Mercosur) fue creado el 26 de marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción, por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

El *atlantismo*, entendido como la estrecha relación que Canadá sostuvo con el imperio británico, tuvo una enorme influencia en las decisiones comerciales de Canadá hasta la década de los setenta, durante los cuales, como ya mencionamos anteriormente, Inglaterra trastocó el orden comercial establecido dentro del Commonwealth,³ al ingresar al entonces Mercado Común Europeo. Esta decisión coadyuvó en gran medida a que Canadá optara por un mayor estrechamiento en la relación económica con Estados Unidos.

El *continentalismo* o *continentalización*, ha sido una tendencia que inicialmente se manifestó en forma pendular, aludiendo con esto a la forma en que Canadá ha llevado a cabo el estrechamiento gradual de su relación política y económica con Estados Unidos. Con el transcurso del tiempo, esta opción desplazó casi totalmente al atlantismo y se convirtió en un rasgo predominante para Canadá: "...The influence of the United States on the Canadian economy had grown more steadily dominant; but they made no conscious move to question or resist this growing domination."⁴

³ Inicialmente se concibió como una zona comercial protegida para la industria británica, esta zona se extendía a las colonias y dominios británicos como fue el caso de Canadá y de Australia; los estrechos nexos que existían dentro del Commonwealth consistía en algo más que aranceles preferenciales. La Gran Depresión y la aparición de la ley Hawley-Smoot de 1930 en Estados Unidos, provocaron el reforzamiento de las preferencias imperiales. Debido a que sus miembros de ultramar deseaban proteger sus industrias de la competencia británica, la Commonwealth nunca pudo ser un mercado común en el sentido amplio del término [S. Dell, 1981].

⁴ "...la influencia de los Estados Unidos en la economía canadiense ha crecido constantemente dominante, pero ellos no han hecho movimiento

Estas dos grandes tendencias han estado presentes en Canadá, tanto en el debate económico como en el político; unidos a éstas, aparecen también los aportes teóricos de economistas como Adam Smith y David Ricardo, que indudablemente influyeron en los debates que sobre proteccionismo y libre comercio sostuvieron Alexander Galt y sir John McDonald, junto con el resto de los padres de la confederación canadiense, mucho antes de 1867 [Moore, 1997 y Brown, 1994].

También es innegable, en debates más recientes, la influencia de John Maynard Keynes, sobre todo en el periodo que transcurrió entre la depresión económica de 1930 y la segunda posguerra, en que la política de pleno empleo justificó la entrada masiva de la inversión extranjera directa a Canadá.

Este aspecto resulta de particular importancia, ya que, analizando las principales orientaciones de la política económica canadiense, se observa el alto grado de influencia que los teóricos mencionados ejercieron sobre la formulación de las decisiones económicas y comerciales de Canadá.

Por último, el nacionalismo en Canadá, representa una tendencia que en especial influyó sobre la economía y su

consciente o resistencia a esa creciente dominación", Donald Creighton, *The Forked Road: Canada 1939*: 57, Canadá, McClelland and Stewart, 1976, traducción del autor (T. del A.). Sobre esta actitud se puede consultar: *The Canadian Encyclopedia*, Hurting Publishers, Alberta, Canadá: 1988; Daniel Schwanen, "The Impact of Increased Continental Integration on Trade, Investment and Jobs", Working paper, Toronto, 1997.

política exterior a finales de los años setenta del siglo xx, teniendo bajo dicha expresión una corta vida, ya que la crisis financiera de 1982 empujó al gobierno canadiense a abandonar la canadanización y replegarse de nuevo en la opción continentalista por medio de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, firmado en 1988 [Gutiérrez-Haces, 1994 y Clarkson, 1985 y 1968].

Viaje a los orígenes de una nación comerciante

Donald Creighton, historiador canadiense, escribió en 1937 su libro: *The Commercial Empire of the St. Lawrence, 1760-1850*, una obra que describe con maestría los orígenes del estado canadiense el cual se cimentó sobre el comercio y la explotación de los recursos naturales:

It is impossible to understand the political objectives of the commercial class without an understanding of its business system. The first British Canadians were merchants before they were Britons, Protestants, or political theorists...the merchants became a political power because they controlled and represented a commercial system which, in turn dictated their main political demands... For them the conquest was the capture of a giant river system and the transference of commercial power... [Creighton, 1952].⁵

⁵"Es imposible entender los objetivos políticos de la clase comerciante sin el entendimiento de su sistema de negocios. Los primeros anglo-canadienses fueron comerciantes antes que bretones, protestantes, o políticos teóricos... los comerciantes se convirtieron en un poder político porque ellos controlaban y representaban un sistema comercial el cual en su momento dictaba sus demandas políticas... Para ellos la conquista sig-

Estas citas ofrecen una aguda descripción sobre los orígenes de lo que, años después, se perfilaría como una nación comerciante, la cual desde un principio centró sus expectativas en los mercados externos, casi siempre más extensos y poderosos que el suyo.

El mercado externo canadiense encontró primero su justificación en la inmensidad de su territorio y en las dificultades iniciales para cimentar su comercio sobre una infraestructura en principio muy limitada. En este sentido, es interesante mencionar que durante décadas existió una clara tendencia a comerciar al sureste de su territorio y de su frontera, en los límites con Estados Unidos; paralelamente, se desarrolló otra estrategia comercial que tendió a privilegiar los intercambios trasatlánticos con Inglaterra y, por último, la zona de los grandes lagos se convirtió rápidamente en el corazón industrial de Canadá.

Con el ingreso de Manitoba en 1870, Columbia Británica en 1871, Alberta en 1905, Saskatchewan en 1905 y Terranova en 1949, el territorio de Canadá se amplió, pero las tendencias comerciales de las nuevas provincias privilegiaron también la conexión internacional. Por otra parte, las provincias iniciaron un proceso de proteccionismo comercial provincial que desembocó en el uso de barreras comerciales interprovinciales, las cuales únicamente fueron canceladas años después de haberse firmado el

nificaba la captura del gigantesco sistema fluvial y la transferencia del poder comercial" (T. del A.).

Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos en 1988 y el Tratado de Libre Comercio con México en 1994 [Gutiérrez-Haces, 1994].

Una explicación adicional a la apertura del mercado canadiense, se sustenta sobre dos hechos: el primero es que Canadá, aun antes de llamarse así, nació y creció dentro de dos sistemas comerciales, el inglés y el francés. Estas influencias primero se manifestaron en forma alternativa, el predominio de una de ellas siempre estuvo vinculado a la pugna político-militar que históricamente libraron Francia e Inglaterra.

Durante más de dos siglos, Canadá se convirtió en el territorio donde los conflictos, las pugnas y las guerras europeas se prolongaban en el nuevo continente. Los habitantes de estas tierras siempre encontraron difícil el identificarse plenamente con el poder colonial,⁶ en revancha, optaron por aprovechar las redes comerciales imperiales, en especial las del imperio británico y sólo en un segundo momento volcaron sus intereses hacia adentro.

La apertura de su comercio, también encuentra una explicación en los intereses económicos y comerciales que

⁶Esta percepción ha sido recientemente estudiada por la historiografía de Quebec, en especial en aquellos manuscritos y relatos de la historia oral que describen a los habitantes del antiguo Quebec como espectadores, más que actores, de un conflicto bélico en el que Francia perdió frente a Inglaterra en 1759. Los Tratados de París en 1763 –por los cuales Francia abandonó sus posesiones continentales en América– fueron interpretados como el abandono de la Madre Patria, del mismo modo que años después lo haría Inglaterra, la Madre Patria del Canadá angloparlante, al considerar onerosa el mantenimiento de Canadá.

manifestaban las entonces colonias británicas de América del Norte. Éstos eran diversos y en ocasiones opuestos, desde un punto de vista político, poseían gobiernos locales que no necesariamente funcionaban conjuntamente; en lo económico, eran entidades separadas que primordialmente buscaban el mercado europeo para sus productos. Su lealtad era un sentimiento que inspiraba el imperio, pero no necesariamente el resto de las provincias del futuro Canadá.

Estrictamente hablando, su política comercial internacional apareció como tal hasta mediados del siglo xix, cuando las colonias británicas de Norteamérica obtuvieron una cierta autonomía en la conducción de sus asuntos económicos y comerciales. Esta relativa autonomía coincidió con los cambios económicos que ocurrieron en Inglaterra, en especial el paulatino abandono de las prácticas mercantilistas y la adopción de un sistema comercial enfocado al libre comercio; sobre este aspecto volveremos más adelante.

Toda política comercial está cimentada sobre dos opciones, no necesariamente excluyentes: el proteccionismo y el libre comercio. En ambas, la aplicación o desaparición de los aranceles desempeña un papel central. Desde el momento en que el imperio británico, a fines del siglo xix, optó por la creación gradual de un sistema arancelario para sus colonias y otro muy distinto para el resto del mundo, se sentaron las bases que servirían para definir en el futuro las políticas comerciales a partir del uso de los aranceles.

Este aspecto podría llevarnos a concluir que cualquier política comercial está vinculada con el proteccionismo. En Canadá, este no fue inicialmente el caso, ya que los aranceles impuestos en un principio se destinaron a pagar los gastos de administración del imperio británico *in situ*; muy posteriormente éstos se utilizaron como un mecanismo para proteger la incipiente industrialización.

Hasta 1846, el mercado británico representó el destino obligado de los productos canadienses: pieles, pescado, trigo, productos forestales, metales, minerales, etc. Este trayecto comercial fue seriamente afectado a partir de la decisión unilateral que tomó el imperio británico al finiquitar el acceso preferencial de Canadá, al igual que el resto de sus colonias, a su mercado. Esta medida obligó a las colonias británicas de América del Norte a buscar aceleradamente mercados alternativos; evidentemente, el mercado más cercano y atractivo era el de Estados Unidos.

Esta opción significó, al mismo tiempo, un problema adicional para Canadá ya que Estados Unidos libraba internamente una lucha a muerte entre dos proyectos económicos no coincidentes, esta lucha estaba directamente vinculada con la abolición de la esclavitud, el proteccionismo y el libre comercio.

Pese a esto, las colonias británicas de América del Norte lograron, en 1854, la firma de un Tratado de Reciprocidad con Estados Unidos, negociado por el gobernador general, lord Elgin; este tratado ofreció un corto respiro a los productores canadienses.

Las circunstancias en que se llevó a cabo la negociación de este documento resultan de especial interés para entender el entorno en el que la política comercial canadiense tuvo sus inicios. En primer término, se trató de un convenio comercial negociado entre un Estado que se había independizado del imperio británico 78 años antes y un grupo de colonias aún bajo la férula británica, que aunque gozaban de bastante autonomía para dirigir su política comercial, siempre debían contar con el beneplácito inglés. Las negociaciones, excepcionalmente prolongadas debido a los problemas internos de Estados Unidos y a la actitud de un Congreso desconfiado de las colonias británicas, lograron finalmente su aprobación.

Resulta significativa la capacidad de las colonias británicas de América del Norte y en especial de sus negociadores para establecer un acuerdo de reciprocidad comercial con Estados Unidos; este logro, junto con la construcción del ferrocarril a partir de 1850, demuestra que la creación de un Estado nacional puede ser precedido por proyectos de enorme envergadura, los cuales tradicionalmente se identifican con la consolidación de un Estado.

En 1854, Canadá, como una colonia del imperio británico, aún no contaba con una constitución propia ni tampoco con una unificación territorial que delimitara sus fronteras como un solo país; pese a estos impedimentos logró un trato comercial preferencial de Estados Unidos que indudablemente provocó la envidia de más de una nación europea.

La red de ferrocarriles que se construyó en el futuro Canadá, apuntaba a la comunicación comercial de ese vasto territorio; ella, desde luego, sobrevivió mucho más que el Tratado de Reciprocidad, que en 1866 fue cancelado unilateralmente por el gobierno estadounidense.

Dice la sabiduría popular que “no hay mal que por bien no venga”, y este proverbio bien podría aplicarse a las consecuencias que desató la derogación del tratado; ante la nueva pérdida de un mercado preferencial, las colonias británicas empezaron a estudiar con mayor interés la posibilidad de una unificación entre la provincia de Canadá, así como con Nueva Escocia y Nueva Brunswick.

Esta unificación se concretizó con el Acta Británica de América del Norte en 1867, el nombre que asumió la agregación de estos territorios fue el Dominio de Canadá. Este Dominio dedicó los primeros diez años de su existencia, entre muchas otras tareas de corte político, a intentar que se reanudara una negociación comercial que desembocara finalmente en la rubricación de un nuevo tratado con Estados Unidos. El reiterado fracaso de esta iniciativa reforzó, a partir de 1876, la posición de aquellos sectores económicos interesados en la instalación de prácticas comerciales proteccionistas, por medio de lo que posteriormente se conocería como la Política Nacional.

En el centro de este debate, mezcla de frustración, nacionalismo y oportunismo, se encontraba la figura de sir John McDonald, reconocido posteriormente como el pa-

dre de la confederación canadiense.⁷ Para favorecer al proteccionismo se argumentaba que el mercado interno debía estar reservado a los productores del Dominio y que la única manera de lograrlo consistiría en la construcción de barreras arancelarias, lo suficientemente elevadas como para desalentar la competencia foránea.

Paradójicamente, las simpatías de McDonald con respecto a la implantación de medidas como las sugeridas, no se fundamentaban únicamente en la necesidad de proteger la industria nativa, su perspectiva de nuevo trascendía las fronteras de Canadá.

La creación de la Política Nacional, obedeció a tres objetivos fundamentales: el primero buscaba satisfacer las presiones de los productores en favor de un proteccionismo arancelario. Dos, unido a lo anterior, esta estrategia también perseguía consolidar una industria manufacturera nacional, sin embargo el tercer objetivo contenía la verdadera apuesta de McDonald: provocar el interés de Estados Unidos y negociar un nuevo acuerdo que permitiría a los productos canadiense introducirse en forma preferencial al mercado de su vecino [Gutiérrez-Haces, 1993].

La Política Nacional, consistió *—grosso modo—* en gravar arancelariamente aquellas importaciones que competían con las producidas por la industria canadiense y al mismo

⁷Para una mayor profundización de la obra de este personaje, resulta interesante consultar a D. Creighton, *John A. McDonald, The Young Politician*, The MacMillan Co., Canadá, 1952.

tiempo permitir la entrada de ciertas importaciones que acortaban el camino de su propia producción.

Esta estrategia se tradujo en la aplicación de determinadas medidas que orientaron al sector manufacturero canadiense a la transformación de materias primas y productos semielaborados así como a las actividades de ensamblaje.

Esta política, muy poco tenía que ver con un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones al estilo de lo que ocurrió años después en México y muy pronto fue identificada como una estrategia de planta subsidiaria [Williams, 1983].

La Política Nacional así planteada, enfrentó varios problemas con el transcurso del tiempo, el principal fue la dimensión del mercado canadiense; los productores, gracias al nivel de protección de que gozaron inicialmente, mejoraron sustancialmente sus volúmenes de producción, pero al mismo tiempo conocieron tempranamente los límites del mercado interno; debido a ello, de nuevo surgió la demanda por mercados externos seguros.

El deseo de McDonald se cumplió parcialmente; la Política Nacional logró atraer el interés no tanto del gobierno estadounidense pero sí de sus inversionistas y empresarios, quienes encontraron en el proteccionismo canadiense importantes ventajas sin que por ello mediara un acuerdo comercial entre ambos.

Gradualmente un enorme número de empresas con matriz en Estados Unidos, asentó sus subsidiarias en suelo

canadiense, calculando que los beneficios por controlar no solamente la manufactura canadiense, sino también otros sectores económicos, entre ellos los recursos naturales, así como el casi control del mercado interno les ofrecería grandes beneficios.

De esta manera, la economía canadiense fue prácticamente cooptada por los capitales estadounidenses, mientras que la posibilidad de un nuevo tratado de reciprocidad fue alejándose de las expectativas de los canadienses.

Entre 1879 y 1911, cualquier gobierno en turno intentó dicho objetivo; el hermetismo de Estados Unidos se agudizó al descubrir las ventajas que ofrecía un mercado cautivo de productores y consumidores gracias a la Política Nacional canadiense.

En contraste, mientras más aumentaba la presencia económica de Estados Unidos en Canadá, mucho más se multiplicaba la presencia canadiense en otros mercados donde buscaban colocar sus productos de base.⁸

¿La conexión imperial por default?

Durante cerca de 32 años los canadienses construyeron los cimientos de su política comercial exterior sin contar con

⁸Nos referimos con ello especialmente a aquellos productos vinculados con los recursos naturales y que básicamente se orientan hacia la exportación, en la literatura económica canadiense se les conoce como *staples* y fueron parte de un análisis teórico formulado en la década de los veinte por autores como Innis y McIntosh. *Staples products* ha sido traducido tradicionalmente, como "productos de base".

un marco legal que garantizara su acceso al mercado estadounidense. Este obstáculo no interfirió con el avance de los intereses empresariales de Estados Unidos, los cuales, gracias a la Política Nacional canadiense, sí contaban con un mercado seguro en Canadá.

Ante esta realidad, el gobierno de Canadá buscó un *contrapeso en la conexión imperial*: "...if Canadian goods could not gain a privileged status in the United States market, then they had to regain such status in Great Britain" [Hart Michael, 1998].⁹

La búsqueda de tal conexión no era evidente, ya que las políticas que orientaban la economía y el comercio de Gran Bretaña prosiguieron su orientación librecambista hasta prácticamente la década de los años veinte. Esta actitud implicó que los ingleses se mostraran poco proclives a otorgar un trato preferencial a las mercancías canadienses; sin embargo este hecho no obstaculizó sus intercambios comerciales.

Si bien Canadá no contaba con el trato de *nación más favorecida*,¹⁰ ni con Estados Unidos ni con Gran Bretaña, esto no fue un impedimento para que otorgara unilateralmente un trato preferencial a los productos británicos y

⁹"Si las mercancías canadienses no pudieran ganar un estatus privilegiado en el mercado de Estados Unidos, entonces ellas deben recobrar tal estatus en Gran Bretaña" (T. del A.).

¹⁰En 1417, aparece la primera cláusula de "trato de nación más favorecida", en un acuerdo entre Inglaterra y Flandes, aplicada a los navíos de ambos países; en 1434 reaparece en un tratado entre Inglaterra y la Liga Anseática, donde figura la primera alusión. En 1778 aparece la primera cláusula.

buscara a su vez, acuerdos preferenciales recíprocos con varios de los países que habían crecido bajo la férula británica, como fue el caso de Australia y Nueva Zelanda, entre otros.

Sobre este aspecto, debemos decir que el comercio internacional, desde su aparición a mediados del siglo XIX, había recurrido a la utilización del estatuto de *nación más favorecida*, junto con la aplicación de un régimen arancelario, como instrumentos al servicio de una política comercial internacional determinada.

Ante la imposibilidad de obtener tal estatuto, Canadá optó por negociarlo con otros países, tanto de Europa como de América Latina. Únicamente fue hasta 1911, con el gobierno del primer ministro liberal Laurier, que los negociadores canadienses lograron un nuevo acuerdo comercial¹¹ con Estados Unidos; paradójicamente, éste no pudo instrumentarse debido a la oposición de los canadienses; tal rechazo precipitó la caída política de Laurier. Bajo el lema: "No truck nor trade hit the yankees!",¹² se aglutinaron los conservadores que se declaraban protec-

sula condicional del trato de NMF en un tratado celebrado entre Francia y Estados Unidos, por la cual cuando se subordina la aplicación de dicho trato a la concesión compensatoria de ventajas equivalentes a las que hiciere en su día el tercer otro país a quien se califique de más favorecido.

¹¹ Este acuerdo contemplaba *grossa modo* un régimen de libre comercio en el sector agrícola y en algunas manufacturas, asimismo la armonización de aranceles en productos procesados, entre otros asuntos.

¹² "Ni camiones ni comercio, golpea los yankees!" (T. del A.).

cionistas y proclives a la conexión imperial [K. Norrie y D. O'ram, 1996].

Detrás de este rechazo, se encontraban desde luego los intereses económicos de la Asociación de Manufactureros y la de los agricultores más fuertes, los cuales habían crecido al abrigo de la Política Nacional. Para ellos, evidentemente, un acuerdo de libre comercio con los estadounidenses ponía en peligro los privilegios adquiridos bajo el proteccionismo que imperaba en Canadá.

El acuerdo de 1911 fue aprobado por el Congreso de Estados Unidos en las dos Cámaras, en consecuencia, el rechazo canadiense fue mal recibido por los negociadores y congresistas estadounidenses, lo que tuvo repercusiones graves en Canadá. Uno de los efectos más importantes, fue la vinculación que se hizo entre los principios de la política comercial internacional y los intereses electorales de los partidos políticos. Principios como el del libre comercio y la reciprocidad en el trato comercial, propugnado por el gobierno de Canadá, fueron severamente golpeados por el partido conservador.

A partir de esta fecha, los partidos políticos, en especial el liberal y el conservador, hicieron de la política comercial internacional su "caballo de Troya", paradójicamente a finales de los años ochenta del siglo xx, fueron los conservadores quienes utilizaron el triunfo del conservador Brian Mulroney para empujar la negociación de un nuevo acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

Ceremonia de iniciación: Canadá ingresa a la Commonwealth

Canadá es un país que tradicionalmente ha sabido sacar ventaja de la adversidad económica: éste fue el caso con su participación al lado de Inglaterra en la primera guerra mundial (1914-1918), años en los cuales salió fortalecido no solamente en el ámbito económico sino también en el político. El rasgo más flagrante de esta conducta, fue la forma en que supo obtener del gobierno británico el derecho a dictar su propia política internacional a partir de 1926.

Sin duda, la crisis mundial de 1930 puso a prueba la resistencia de las economías de la mayoría de los países; una de las consecuencias más importantes de esta crisis fue que las relaciones económicas y comerciales entre los países se volvieron altamente proteccionistas.

Los efectos de la crisis fueron fulminantes para la economía canadiense; los mercados tradicionales para las exportaciones de trigo, minerales y otros recursos naturales se desplomaron y las fábricas tuvieron que cerrar sus puertas.

Una de las reacciones más inmediatas fue la elevación de los aranceles en la mayoría de los países; sin lugar a dudas, uno de los países que en forma más recalcitrante aplicó medidas proteccionistas fue Estados Unidos. Esto ocurrió en especial a partir de 1930, en que el Congreso de este país aprobó el Acta Arancelaria Smooth-Hawley,¹³ la cual gravó a

¹³El Acta Arancelaria Smooth-Hawley es considerada una de las medidas más proteccionistas en la historia económica de Estados Unidos. És-

las exportaciones canadienses con casi 60%; el gobierno del primer ministro Mackenzie King reaccionó violentamente elevando también los impuestos a las exportaciones estadounidenses. Por otra parte, Gran Bretaña había iniciado su alejamiento de las políticas de libre comercio en los años veinte; el advenimiento de la Gran Depresión en 1929 y el estallido mundial de la crisis en 1930, sirvieron de argumento para que se planteara un golpe de timón en su economía y en su comercio internacional.

En 1930, la situación económica se tornó insostenible, en especial las relaciones entre Canadá y Washington tomaron el sesgo de una guerra comercial, en la que el gobierno canadiense intentó una vez más reforzar la conexión imperial.

La Conferencia Imperial de 1930, resultó ser el foro en el cual los canadienses intentaron reforzar y ampliar sus acuerdos con los miembros de la Commonwealth.¹⁴ Su propuesta consistía en el ofrecimiento de 10% de preferencia en su mercado a cambio de recibir una preferencia similar en sus mercados; esta propuesta fue rechazada de inmediato. Sin embargo, al final de la Conferencia, los miem-

ta fue el resultado de la alianza de ciertos sectores agrícolas e industriales que presionaron al Congreso para que aprobara esta ley proteccionista.

¹⁴Commonwealth, Comunidad Británica de Naciones. Se habló de la Commonwealth por primera vez en la Conferencia Imperial de 1926 y hasta 1931 fue incorporada y reconocida por el Parlamento británico, mediante el Estatuto de Westminster.

bros de la comunidad aceptaron que no modificarían la tarifa preferencial en los tres años siguientes.

En agosto de 1932, se celebró la Conferencia sobre Comercio y Economía en Ottawa, en la cual participaron los Dominios y posesiones del imperio. En esta reunión se tejieron los hilos de lo que sería un sistema de preferencias arancelarias dentro de acuerdos bilaterales. Canadá salió de esta conferencia con importantes acuerdos comerciales con Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Rodesia e Irlanda. La peculiaridad de lo acontecido residió en que también el resto de los países participantes estableció acuerdos preferenciales en escala bilateral entre ellos mismos y a su vez con el Reino Unido, lo cual dio como resultado la creación de un bloque comercial con un sistema de preferencias arancelarias cruzadas dentro del cual Inglaterra sólo hegemonizaba relativamente, este hecho marcó el carácter *semiperiférico* de Canadá respecto al centro británico.

Los miembros de la Commonwealth se otorgaron preferencias recíprocas y convinieron en un ajuste preferencial común, que desembocaría en la aplicación mutua de la cláusula de *nación más favorecida*,¹⁵ así como de una política comercial común de carácter librecambista.

¹⁵Se expresa como el compromiso de reconocer a otra Parte o a sus nacionales, un trato no menos favorable que el otorgado, en circunstancias similares, a cualquier otro Estado (Parte o no Parte), o a los nacionales de cualquier otro Estado, sobre la materia negociada. En consecuencia, si se reconociera un trato más favorable a estos últimos, el mismo deberá

Sin duda, la medida que causó mayor efecto en Estados Unidos, fue la decisión que los miembros de la Commonwealth acordaron al elevar conjuntamente los aranceles a aquellos países que no pertenecían a la agrupación, mientras que internamente rebajaban los aranceles de su comercio. Esta decisión inauguró un modelo bastante complejo de política comercial internacional en la cual simultáneamente se aplicaba el bilateralismo y el trilateralismo dentro de un marco de comercio multilateral conocido como la Comunidad Británica.

Un motivo adicional de preocupación para los estadounidenses fue la creación de la *zona de la libra esterlina*, moneda con la cual se regían las transacciones comerciales entre los participantes de la Commonwealth.

Una característica del sistema monetario imperante hasta antes de 1914, año en que dio inicio la primera guerra mundial, fue que éste tuvo como centro Londres; todos los países que eran miembros de la Comunidad Británica, y muchos otros fuera de ella, se encontraban muy unidos al comercio, la inversión y los empréstitos ingleses, constituyendo en cierta medida una prolongación del sistema monetario y comercial británico, al seguir las políticas y orientaciones que dictaba el banco central inglés. Sin embargo, en lo tocante a la zona de la libra esterlina, Canadá no suscribió esta parte del arreglo, lo cual podrá interpre-

ser incondicionalmente extendido a la otra Parte o a sus nacionales, según el caso.

tarse como un intento por liberarse un poco del control británico y no profundizar el malestar estadounidense [Chapoy Bonifaz, 2000].

La Gran Depresión (1929) precipitó la pérdida de la hegemonía económica británica y en especial de su moneda, la libra esterlina. La incertidumbre financiera fue de tal magnitud que el sistema monetario internacional se colapsó. Los préstamos a largo plazo que había hecho Inglaterra no pudieron ser reembolsados y a su vez el Reino Unido fue incapaz de obtener préstamos frescos del exterior. Los ingleses tampoco pudieron convertir en oro las cuantiosas reservas acumuladas en libras propiedad de otros países; ante este panorama, el Reino Unido determinó, el 19 de septiembre de 1931, devaluar la libra esterlina [*op. cit.*, p. 17].

Por otra parte, la forma en que se coordinaron internamente los acuerdos, refleja muy claramente el problema de las asimetrías en el desarrollo económico de los países. Ninguno de los países participantes estaba en condiciones de otorgar a los manufactureros británicos una entrada indiscriminada a su mercado, en la mayoría de los casos se argüía que era necesario un cierto grado de protección para consolidar su desarrollo industrial.

Gran Bretaña tampoco estaba en condiciones de castigar las importaciones de materias primas sin arriesgarse a aumentar sus costos, lo cual afectaría su competitividad, en consecuencia se llegó a un *modus vivendi* que permitía la convivencia de un proteccionismo relativo y el trato preferencial: "...the British received an undertaking from Aus-

tralia, Canada and New Zealand to protect only «plausible industries» and not impose prohibitive duties on other UK manufactured goods" [I. Drummond, 1972].¹⁶

En los años subsecuentes la estructura de la Commonwealth mostró sus debilidades, en especial cuando Estados Unidos se propuso quebrarlo por medio de las negociaciones comerciales con el Reino Unido y Canadá, por separado; ante esto, el resto de los dominios se preguntaron si los beneficios comerciales de estas negociaciones se extenderían a ellos en tanto miembros de la Commonwealth.

Esta misma pregunta se plantearon los canadienses en 1990, cuando México inició sus negociaciones con Estados Unidos, ante la posibilidad de que los beneficios no se extendieran a Canadá, vía su propio acuerdo de libre comercio, por lo que mejor optaron por participar directamente.

Un caso semejante ocurrió también entre los países latinoamericanos y México, los primeros reclamaron extensión de los beneficios del TLCAN en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI),¹⁷ pero la negativa

¹⁶"Los británicos recibieron una promesa de Australia, Canadá y Nueva Zelanda de que protegerían solamente «industrias plausibles» y que no impondrían derechos aduanales sobre otros bienes manufacturados británicos" (T. del A.).

¹⁷Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), creada en 1980 con la firma del Tratado de Montevideo, que viene a sustituir a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), establecida en 1960. La ALADI está conformada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

mexicana casi puso en peligro la membresía mexicana dentro de esta asociación en 1990.

Canadá incursiona en las grandes ligas

La relación entre Canadá y la Commonwealth se convirtió en un punto de seria preocupación para Estados Unidos, quien veía con desconfianza la fuerza comercial y monetaria que se había constituido a partir de 1932 entre los países que giraban en la órbita imperial británica.

Su molestia residía sobre todo en la actitud canadiense que mantenía diversas lealtades en sus asuntos económicos; no se trataba únicamente de su participación en la Commonwealth, sino también la suscripción de otros convenios de índole monetaria, como fue el caso del acuerdo sobre pagos con Alemania en esta misma época.

Estos hechos coadyuvaron a que los estadounidenses realizaran un giro en la relación comercial y política con el gobierno canadiense. Conscientes del efecto que la crisis económica y la aplicación del acta Smooth-Hawley había provocado en la economía canadiense, iniciaron en 1933 conversaciones que los conducirían a un acuerdo de libre comercio en 1935, bajo el gobierno de Mackenzie King. Este fue el primer acuerdo comercial con Estados Unidos, ratificado por el Parlamento canadiense desde 1854.

La importancia de esta iniciativa no residió tanto en el objetivo comercial, como en el hecho de que dicho acuerdo vino a significar la clara intención por parte de Estados

Unidos de iniciar una política comercial internacional de carácter multilateral en la cual Canadá sería la pieza maestra: "...the United States was engaged in too much of a lone fight against trade barriers and requested Canadian help...".¹⁸

Basta mencionar que los canadienses percibieron esta oculta intención y durante un cierto tiempo aplicaron las técnicas de un equilibrista, más que las de un diplomático, para conservar el favor de sus dos grandes lealtades. De estas maniobras obtuvieron el acuerdo de 1935 con Estados Unidos y el acuerdo de 1937 con los británicos.

Este hecho reforzó la imagen que los estadounidenses tenían del gobierno canadiense, el cual era visualizado como un obstáculo serio a la política de desarme económico que Estados Unidos había emprendido a partir de la publicación del Acta sobre Acuerdos Comerciales (1934), promovida por el presidente Roosevelt y su secretario de Estado, Cordell Hull.

Esta acta del Congreso de Estados Unidos intentaba revertir los deplorables efectos de su antecesora, el acta Smooth-Hawley, otorgando al presidente de Estados Unidos la autorización para negociar, durante los próximos tres años, acuerdos recíprocos de comercio y desgravación arancelaria.

¹⁸"Los Estados Unidos han estado demasiado comprometidos en una solitaria pelea en contra de las barreras comerciales y solicita la ayuda canadiense", palabras del secretario de Estado, Cordell Hull, en Estados Unidos, 1935, citado en Drummond, 1972 (T. del A.).

Estos acuerdos no requerirían la aprobación del Senado; el acta que los autorizaba había sido redactada y negociada por el Congreso con el objeto de dar al presidente de Estados Unidos la libertad para consolidar su liderazgo en asuntos internacionales.¹⁹

Este cambio aceleró la estrategia estadounidense y al mismo tiempo minó la fortaleza económica de la Commonwealth. Con el tiempo, Canadá resultó no únicamente un convencido del multilateralismo sino que además se convirtió en un aliado de Estados Unidos en su nueva estrategia comercial. La burocracia canadiense encontró en el multilateralismo la solución a su histórica disyuntiva: *la lealtad a dos estados imperialistas*.

¹⁹Después de esta acta se hicieron modificaciones importantes a la autorización que el Congreso otorgaba al presidente de Estados Unidos. Entre las más recientes se encuentra la que se autorizó durante la presidencia de Richard Nixon (1974), conocida como vía *Fast Track*, la cual se utilizó hasta 1994, al concluirse las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte y la Ronda Uruguay, el último ciclo de negociaciones multilaterales dentro del marco del GATT. A finales del año 2000, se creó el Trade Promotion Authority o Autoridad de Promoción Comercial, ésta le permitiría al Ejecutivo negociar acuerdos comerciales con terceros países y luego someterlos a la aprobación del Congreso, el cual puede rechazar o aceptarlos pero no hacerles ninguna enmienda. Hasta finales del año 2001, el presidente estadounidense no había sido autorizado a utilizarla, con motivo de la reunión cumbre del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en Quebec y para la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) a celebrarse en Doha, Qatar, en noviembre de 2001.

La ingeniería diplomática a prueba: la construcción de la institucionalidad económica de la posguerra

Una de las afirmaciones más recurrentes utilizada por políticos e intelectuales, menciona que Canadá es una nación que históricamente se ha inclinado por el multilateralismo, tanto en el ámbito político como en el comercial.

Esta aseveración aunque exacta necesita matizarse, ya que habría que agregar que esta práctica siempre fue utilizada como una coraza protectora ante las presiones de Estados Unidos pero también de Gran Bretaña.

Las negociaciones internacionales en las que participó Canadá, durante la década de los años cuarenta, se inspiraron en los principios que Estados Unidos venía promoviendo desde la administración del presidente Roosevelt: liberalización económica y comercial, rechazo cualquier tipo de proteccionismo disfrazado de nacionalismo, reciprocidad en cualquier acuerdo y multilateralismo en la participación de los convenios comerciales.

Un aspecto digno de mención es que, en el ánimo de Estados Unidos, la meta inmediata a conseguir era la eliminación de las barreras arancelarias entre los países; para llevar a buen término sus objetivos iniciaron conversaciones con Canadá y los países aliados con la finalidad de crear la Organización Internacional de Comercio (ITO –International Trade Organization).

Uno de los obstáculos que Canadá enfrentó en la consecución de esta tarea fue la armonización de sus intereses con los de otros países, dentro de los cuales reinaban las asimetrías económicas, en especial cuando el comportamiento de Estados Unidos dificultaba la tarea, queriendo hacer prevalecer sus puntos de vista, envalentonado con la posición que había adquirido a partir del fin de la segunda guerra mundial. Canadá compartía con Estados Unidos ciertas posiciones comerciales como el principio de no-discriminación y reciprocidad comercial, pero también se sentía incómodo ante la indiferencia y arbitrariedad estadounidense frente a los argumentos de los países menos desarrollados y de aquellos otros que enfrentaban serios problemas en su balanza de pagos.

La Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo (1948), que se llevó a cabo en La Habana, Cuba, tuvo como objetivo discutir las reglas sobre las cuales se construiría la Organización Internacional de Comercio; Estados Unidos alentó los trabajos de discusión, interesado en lograr que esta organización anulara el sistema de preferencias imperiales de los ingleses: "...US public opinion would judge the success of these negotiations by the success achieved in cracking the Empire preference system..." [Joyce y Kolko, 1972].²⁰

²⁰"La opinión pública estadounidense juzgaría el éxito de esas negociaciones, por el éxito alcanzado en quebrar el Sistema de Preferencias Imperiales" (T. del A.).

Por su parte el imperio británico, después de la guerra, enfrentaba una situación interna caótica que no lo colocaba en una posición de fuerza frente a sus aliados estadounidenses.

Después de la guerra, los ingleses reconocieron por medio de sir John Maynard Keynes, a cargo del Tesoro, que “la generosidad financiera del gobierno canadiense había sido extraordinaria”; efectivamente, los préstamos y donaciones otorgados habían salvado momentáneamente a su nación de una debacle económica mucho peor. La forma en que Canadá los ayudó, fue un gesto en el que se mezclaron la lealtad hacia la “madre patria” y un profundo pragmatismo económico que les hizo ver el callejón sin salida dentro del cual habían sido arrastrados.

Los ingleses continuaban sosteniendo la zona de la libra esterlina, así como la inconvertibilidad de su moneda como lo habían decidido desde 1939. En consecuencia, todas las importaciones de Canadá eran pagadas en una moneda sin convertibilidad, en una coyuntura en la cual Canadá tenía mayor urgencia de divisas para sufragar las crecientes importaciones de Estados Unidos que su industria exigía.

Canadá tenía la esperanza de que la ayuda brindada a Gran Bretaña desahogaría sus arcas inundadas de una moneda inconvertible, lo que a su vez reactivaría tanto la economía inglesa como el comercio entre Canadá y los ingleses, pero esta apuesta sólo funcionó a medias.

Los acuerdos de Hyde Park de 1941, celebrados entre Canadá y Estados Unidos, intentaron rescatar al gobierno canadiense de una verdadera bancarrota a cambio de una integración efectiva de las dos economías; en los años venideros la inversión estadounidense creció en Canadá de la misma forma que el poder de sus corporaciones.

La participación de Canadá en la construcción de una nueva institucionalidad económica al lado de Estados Unidos, fue parte de la tónica política canadiense en la década de los años cuarenta y cincuenta. Su presencia en la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI),²¹ así como del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF),²² lo prepararon en la conformación de su imagen como "potencia media"; los negociadores canadienses se hicieron famosos por su capacidad para mediar, pero también para llevar a buen término sus propios intereses [Gutiérrez-Haces, 1999].

²¹ El Fondo Monetario Internacional (FMI) fue creado el 27 de diciembre de 1945 en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods. Sus objetivos son: fomentar la cooperación internacional, con un correlativo desarrollo de las economías internas, la estabilidad en los tipos de cambio y la reducción o rectificación de los desequilibrios en la balanza de pagos.

²² Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Su objetivo es contribuir a la reconstrucción y desarrollo económico de los países miembros fomentando el mejor aprovechamiento de los recursos, promover las inversiones de capital privado, o, cuando no fuera suficiente, mediante los fondos del propio banco.

La continentalización de la estrategia comercial canadiense

Cuando en 1952 el gobierno de Estados Unidos publicó un estudio titulado *Resources for Freedom. Report of the President's Materials Policy Commission*, conocido también como el *Informe Paley*, en el cual catalogaban 29 productos clave, entre recursos naturales y materias primas, que eran vitales para la seguridad económica y militar de Estados Unidos, Canadá fue revalorado geopolíticamente al descubrirse que en su territorio se localizaban 12 de aquellas materias primas y recursos naturales.

Pero el *Informe Paley*, no se contentaba con catalogar los lugares donde se localizaban tales recursos, todos ellos indispensables para Estados Unidos aun en tiempos de paz. También contemplaba la posibilidad de que, ante un conflicto bélico de envergadura, se aplicara una estrategia de seguridad continental que consistía en utilizar a Canadá como un espacio susceptible de ser utilizado como vía segura para transportar materias primas.

Para dar una idea más clara del papel que desempeñarían los recursos naturales y el propio territorio en el horizonte geopolítico estadounidense, podríamos señalar que entre los años 1950 y 1955, Canadá suministró a su vecino 23% del total de las importaciones de este país, volumen superior al que en este momento podrían ofrecer el conjunto de América Latina o los países europeos [Brunelle y Deblock, 1984].

La posición de Canadá frente al papel que le había asignado el *Informe Paley*, fue construir una vía marítima por el río Saint Laurent, que a partir de 1959 estuvo en condiciones de convertirse en una auténtica ruta suministradora, que corría desde Shefferville, Sept-Iles y Port-Cartier hasta la región de los Grandes Lagos, frontera industrial de Canadá y Estados Unidos.

Esta obra de infraestructura favoreció notablemente a la industria automotriz de la región de Ontario, la cual se convirtió en una zona donde años después, en 1965, se aplicaría el Pacto del Automóvil, un acuerdo sectorial contraído por Canadá y Estados Unidos, que a mediados de los ochenta sirvió como antecedente para apoyar el inicio de las conversaciones tendientes a instrumentar un acuerdo de libre comercio entre los dos países.

El debate sobre una estrategia de mayor apertura económica hacia Estados Unidos vino a ser parte de la cotidianeidad política canadiense, desde 1947 hasta finales de la década de los sesenta, en que se empezó a discutir económica y políticamente la posibilidad de una tercera opción comercial, en el plano internacional, bajo la administración liberal de Pierre Elliot Trudeau (1968-1984).

La posibilidad de instrumentar una estrategia que buscara consolidar los lazos económicos con la Commonwealth y con la Comunidad Económica Europea, tenía el propósito de desarrollar una política de contrapesos ante el claro incremento de su dependencia económica con Estados Unidos.

Este debate implicó un doble cambio para Canadá; la Tercera Opción, como se llamó a este proceso, buscaba no sólo la reestructuración económica interna del país, sino que también se planteaba su papel, como una potencia media, frente a la comunidad internacional. De este periodo data el acercamiento de México y Canadá, unidos por una visión común de su vecindad y con intereses semejantes en escala diplomática, como es el caso de Centroamérica [Gutiérrez-Haces, 1997].

Esta doble estrategia acentuó el intervencionismo estatal y ciertas políticas de inspiración keynesiana, que de hecho no fueron más que la continuación de la política instrumentada desde 1941 a partir del Informe Rowell-Sirois, que en su momento empujó al Estado canadiense a asumir un papel más activo en el desarrollo económico y social del país.

La Tercera Opción se manifestó en un clima económico internacional adverso, marcado por la política del presidente Richard Nixon que en agosto de 1971 decidió suspender la convertibilidad del dólar en oro e impuso una sobretasa de 10% a todas las importaciones de productos que pretendían introducirse al mercado estadounidense.

Ante la imposibilidad de la administración Trudeau de obtener, por parte de Estados Unidos, un trato de excepción comercial, presuponiendo que jugarían a su favor en las estrechas relaciones preexistentes hasta ese momento, el gobierno canadiense recurrió a medidas proteccionis-

tas internas que trajeron como consecuencia la Ley C-73 que estableció la congelación de precios y salarios en octubre de 1974. Asimismo creó la Agencia de Examen a la Inversión Extranjera (1973); poco después fundó la Sociedad Petro-Canadá (1975) y publicó el Programa Energético Nacional (1981) [Gutiérrez-Haces, 1989 y Clarkson, 1985 y 1968].

Diez años más tarde, la recesión económica acompañaba el final del gobierno liberal de Trudeau. Los cambios ocurridos en los inicios de los años ochenta en escala mundial afectaron profundamente la economía canadiense. En este contexto, la sociedad canadiense y en especial los grupos económicos más poderosos, inician un proceso de cuestionamientos de la intervención del Estado. Las políticas y las leyes aplicadas hasta este momento, aparecieron repentinamente como un obstáculo para la libre empresa y para los objetivos de la libre competencia de los grupos nacionales y trasnacionales.

Estos aspectos coadyuvaron en la conformación de un sentimiento generalizado de reprobación contra del Estado canadiense, a quien se culpó de que a pesar de su excesivo intervencionismo, no había sido capaz de controlar la crisis económica.

Esta visión adquirió consenso y, aparejado a ello, el paradigma nacional-keynesiano que había inspirado casi tres décadas de política económica, fue paulatinamente sustituido por un nuevo paradigma librecambista y de alcances continentales.

Caminando hacia el libre cambio

Durante la campaña de Ronald Reagan para la presidencia de Estados Unidos, se manifestaron los primeros indicios de lo que sería en el futuro la política económica exterior de la administración republicana. Durante los dos periodos presidenciales de éste, se acentuó la tendencia a exigir el derribamiento del proteccionismo comercial de todo país que comerciara con Estados Unidos y se inició una cruzada por el libre cambio que implicaría, en opinión de esta nación, un mundo más libre y más justo, bajo la protección de regímenes democráticos apoyados por Estados Unidos [Pearson, 1989].

La crisis económica, que desde principios de los años ochenta afectaba a México y Canadá, favoreció paulatinamente la modificación de una relación ya acordada con Estados Unidos, en la que Canadá había seguido una estrategia de avance y retroceso permanente, aceptando tácitamente que Estados Unidos desempeñaba el papel dominante.

La década de los años ochenta enfrentó a Canadá con una nueva realidad; éste se encontraba en grave riesgo de ser uno de los grandes perdedores del proceso de reconfiguración geoeconómica del mundo. América del Norte se transformaba en un espacio donde el proteccionismo y la propia reestructuración económica de Estados Unidos cerraba el paso a opciones nacionales como las de antaño.

En 1982, el Comité Permanente de Asuntos Extranjeros del Senado apoyó la idea de liberalizar los intercambios comerciales con Estados Unidos y en 1985 la Comisión MacDonald apoyó un punto de vista semejante.

En este contexto, el Acuerdo de Libre Comercio que firmaron en 1988 Canadá y Estados Unidos, respondía a la realidad de una economía canadiense en repliegue, frente a la embestida internacional, de un comercio mundial que buscaba recuperarse, con base en la configuración de bloques económicos regionales.

Las medidas neoliberales del gobierno Mulroney no provocaron excesiva controversia, en cuanto a que en el contenido de su discurso político prometía atacar justamente aquello que la mayoría, abierta o solapadamente, ya había juzgado y condenado desde hacía tiempo.

El fin del nacionalismo canadiense implicó importantes cambios en lo tocante a inversión extranjera y a política energética. Durante el gobierno del partido liberal existió una profunda preocupación por la pérdida del control canadiense respecto a los recursos naturales y la presencia de las compañías extranjeras, en especial estadounidenses.

La creación en 1974 del Foreign Investment Review Agency (FIRA) tenía como objetivo evaluar la inversión extranjera y seleccionar la que era más favorable para Canadá. En 1985, el gobierno conservador envió al Parlamento un proyecto de ley que modificaba el FIRA, el cual fue aprobado, con lo que se autorizó a las empresas extran-

teras a establecerse en territorio canadiense sin prácticamente aprobación alguna.

CONTROL EXTRANJERO DE LA INDUSTRIA
CANADIENSE EN 1980 (%)

SECTOR	ELIA	OTROS PAÍSES	TOTAL
Agricultura, rec. forestales y pesca	1.8	2.5	4.3
Minería	35.6	9.5	45.1
Metales	25.1	6.1	31.2
Recursos energéticos minerales	42.5	10.8	53.3
Otros	29.0	11.4	40.5
Manufacturas	34.7	12.9	47.6
Construcción	5.4	4.6	10.0
Comercio al mayoreo	13.0	11.0	24.0
Comercio al menudeo	11.1	1.9	13.0
Servicios	13.0	1.6	14.6

Fuente: *Corporations and Labour Unions Returns Act Report for 1980*, parte I, Corporations, Statistics, Canadá, p. 149.

Esta medida, como algunas otras que se aplicaron posteriormente, tenían como objetivo básico el habilitar a Canadá como un país que deseaba ser, gracias a éstas, competitivo en el ámbito de una economía globalizada, de ahí que iniciativas como la desregulación y la privatización, no fueron más que algunos de los pasos que el Estado canadiense consideraba indispensables para asumir una política librecambista y de mayor acercamiento a la economía estadounidense.

Escenario del Acuerdo de Libre Cambio de Canadá y Estados Unidos

A mediados de la década de los ochenta, el Comité de Asuntos Externos del Senado estadounidense sugirió la posibilidad de proponer un acuerdo de libre comercio con Canadá. A su vez la Comisión Económica de Desarrollo canadiense, también consideró favorable el inicio de negociaciones conducentes a la formulación de un acuerdo.

Las negociaciones comerciales se iniciaron formalmente en junio de 1986, después de un largo periodo de estudios y consultas sobre las ventajas del acuerdo.

Es un hecho que, a partir de marzo de 1985, con motivo de la Cumbre en Quebec, el presidente Reagan y el primer ministro Brian Mulroney, por medio de la Declaración sobre el Comercio de Bienes y Servicios, lanzaron conjuntamente la iniciativa de considerar con mayor detenimiento la posibilidad de estrechar los lazos económicos de ambos países. Posteriormente, en el mes de octubre, acordaron formalmente por escrito la apertura de las negociaciones oficiales con el fin de lograr un "acuerdo global".

En Canadá se organizaron múltiples grupos de consulta sectorial sobre comercio exterior, invitando no sólo a miembros del gobierno, sino también a individuos o grupos independientes. Los primeros ministros de cada provincia se expresaron al respecto y se establecieron mecanismos de consulta permanente.

La creación en 1985, de la Comisión Real sobre la Unión Económica y las Perspectivas de Desarrollo de Canadá –conocida como la Comisión McDonald–, significó oficialmente la introducción de un lenguaje y de una visión sobre Canadá, que permitió al gobierno de Mulroney legitimar su posición librecambista frente a la sociedad canadiense.

Basta decir, la importancia de la Comisión MacDonald no residió solamente en el conjunto de estudios sectoriales realizados, sino en el hecho de que ésta, como otras muchas que la antecedieron en la historia de Canadá, significó la pauta para un cambio económico y político: la defunción de uno de los paradigmas más venerados en Canadá desde los cuarenta: el keynesianismo.

El informe MacDonald no se limitó a cuestionar este paradigma: con él, enjuició todos los programas federales, la política regional y todo aquello relacionado con una política de bienestar social, desde el seguro de desempleo hasta la propia estructura administrativa que sustentaba al estado del bienestar en Canadá.

Dentro del debate, surgido de las negociaciones sobre el acuerdo, se perciben algunos de los elementos explicativos que empujaron a Canadá a la firma del convenio: la amenaza del proteccionismo, no solamente el de Estados Unidos sino también el europeo; la promesa de un acceso garantizado al mercado estadounidense; la posibilidad de participar en una alianza económica frente a la exclusión de otros bloques de integración y la promesa de un mayor número de empleos.

Para los grupos de poder provincial, como era el caso de Quebec, el acuerdo significó la posibilidad de negociar su propia economía provincial frente a Estados Unidos, compitiendo así con provincias que en el pasado habían sido beneficiadas por Estados Unidos con un trato preferencial, como fue el caso de Ontario y su Pacto del Automóvil.

En Estados Unidos, el acuerdo no significó únicamente supresión de derechos de aduana y de aranceles, fue ante todo el primer escalón en la edificación de un bloque económico continental con claros objetivos hegemónicos [Gutiérrez-Haces, 1989].

Una mirada inquisitoria sobre el Acuerdo de Libre Comercio

Si bien los defensores del acuerdo consideran que Canadá no obtuvo todo lo que deseaba negociar, el acuerdo significó la compra de un "seguro de vida" que se esperaba no sería anulado por la aplicación de la Ley Ómnibus (1988) y la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT, a finales de 1990. Cuando Canadá concluyó el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALCCE), difícilmente podía imaginarse que poco después tendría que negociar con México y Estados Unidos un segundo acuerdo.

En materia de crecimiento económico, Canadá se vio confrontado después de 1989, con tres grandes problemas:

- Una crisis en 1990 que reveló la fragilidad del modelo canadiense y la no adaptación de sus industrias a las restricciones

de un mundo cada vez más interdependiente de los cambios industriales.

- Un proceso de integración al mercado estadounidense mal controlado, que tuvo elevados costos a mediano plazo. El cierre de empresas y su relocalización en muchos casos coadyuvó a crear un clima de incertidumbre alarmante entre 1990 y 1993.
- Internamente, uno de los aspectos más interesantes se refiere al hecho de que durante los últimos meses de 1990 y lo transcurrido de 1991, la recesión económica fue uno de los fenómenos económicos más acuciantes que golpeó tanto a Estados Unidos como a Canadá, agudizando con ello los niveles de desempleo y el cierre de numerosas empresas, especialmente en Canadá.

Una de las más severas críticas provenientes de la oposición canadiense se refiere al papel del capital privado trasnacional en ambos países, el cual, en opinión de muchos, es el verdadero ganador del Acuerdo de Libre Comercio, en cuanto a que las cláusulas nodales contenidas en éste favorecen especialmente a la empresa trasnacional: tratamiento nacional,²³ derecho de establecimiento, reglas de origen y subsidios entre otras, en detrimento de empresas canadienses de magnitud económica inferior a la estadounidense que evidentemente no pueden competir en el mismo nivel que las primeras.

²³ Tratamiento nacional se expresa como el compromiso de reconocer a otra Parte o a sus nacionales un trato no menos favorables que el otorgado, en circunstancias similares, a los nacionales o residentes o a las actividades preexistentes desarrolladas dentro del territorio nacional.

Efectivamente, el acuerdo fue redactado bajo parámetros neoliberales y, en este sentido, no es de extrañar el peso e importancia que tuvieron los grupos empresariales en el momento de la negociación; en términos generales, es bien sabido que desde el primer gobierno del presidente Ronald Reagan, se sustentó una política económica interna e internacional que combatía el intervencionismo estatal y manifestaba la preeminencia del sector privado en un entorno económico donde la libre fuerza del mercado era la única reglamentación admisible [Gutiérrez-Haces, 1991].

Desde la lógica, resulta claro que si la opinión política y económica oficial se apoyaba en dichos lineamientos, el espíritu del acuerdo no sería más que la contractualización de una reglamentación económica en que las prioridades económicas y sociales no obedecerían más a los objetivos de un Estado benefactor.

Con el transcurso del tiempo quedó evidenciado no únicamente el contenido desregulacionista del acuerdo, sino la evidente desigualdad existente entre los logros canadienses y estadounidenses. En esencia, varios aspectos se vislumbran como críticos para Canadá: la generación de una política económica gubernamental que desde ahora debe ser conducida en concordancia no solamente con los requerimientos nacionales sino con relación a la política económica estadounidense; se trata en suma de un nuevo apremio en cuanto que la propia reglamentación del acuerdo provoca situaciones muy específicas que deben

ser resueltas tomando en consideración no únicamente los intereses federales o provinciales de Canadá sino también los propios tiempos de Estados Unidos.

Resulta claro que el Acuerdo de Libre Comercio, firmado a finales de 1987, no podía avanzar en entendimientos bilaterales o multilaterales más allá de lo que se suponía podría acordarse en diciembre de 1990, dentro de las negociaciones de la futura OMC. Bajo estas circunstancias, Canadá enfrentó una situación de grandes limitaciones, debido a la preexistencia de una normatividad avalada por el ALCCE que *no podría modificarse fácilmente sin la anuencia de su socio estadounidense*. Su entrada a las negociaciones de un nuevo acuerdo comercial con México y Estados Unidos solucionó parte del problema y le facilitó su expansión comercial en América Latina posteriormente a 1994.

ALGUNAS PREMISAS EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA INTERNACIONAL DE MÉXICO

VARIOS son los aspectos que tienen en común los orígenes de la política económica internacional de México y la de Canadá. Contrariamente a lo que se ha considerado, la presencia del imperio británico y posteriormente de Estados Unidos, marcó profundamente la vida política de estos dos países y no únicamente de Canadá, como generalmente se afirma.

Los británicos dejaron a estos países un legado económico significativo que influyó profundamente en su futuro como países semiperiféricos. Una de las hipótesis que han guiado este trabajo sería que la continentalización, como un proceso que paulatinamente ha integrado a México y Canadá a la economía de Estados Unidos, no podría haberse llevado a cabo sin la existencia previa de un largo periodo de relaciones económicas, ocurridas entre el imperio británico y estos países, lo cual sentó las bases para el posterior posicionamiento económico de Estados Unidos.

Aunque con ciertas diferencias y algunos matices, no hay que olvidar que tanto Estados Unidos como Canadá for-

maron hasta el siglo XVIII una unidad política y territorial que dependía del imperio inglés, esto significó que ambos fueron piezas clave de lo que se conoce como el *imperio formal* mientras que México pasó a ser parte del *imperio informal*²⁴ desde el fin de su independencia hasta el estallido de la Revolución mexicana en 1917. Algunos autores consideran que la influencia inglesa en México rebasa el periodo revolucionario y se prolonga hasta 1938 con la expropiación de las compañías petroleras inglesas. El imperio informal inglés, también se hizo presente en América Central y el Caribe, así como en otros países hispanoamericanos como Argentina y Uruguay principalmente [Meyer, 1991; Ferns, 1960; Winn, 1975].

México también se ha debatido históricamente entre las opciones *atlantistas*, *continentalistas* y *nacionalistas*, en lo tocante a la definición de su política económica exterior, pero con importantes diferencias de lo que hemos visto en Canadá. No hay que olvidar que México enfrentó tales disyuntivas como un Estado independiente, mientras que Canadá no logró tal estatus sino hasta 1930.

²⁴ Al iniciarse el tercer decenio del siglo XIX, ciertos líderes británicos se propusieron hacer de la antigua América española y del Brasil una zona de influencia de la zona esterlina. El proyecto concebido en Londres era principalmente económico; los dirigentes políticos y financieros británicos estaban seguros de que la ventaja económica de la industria inglesa, aunada a la capacidad de su flota mercante, llevaría a que las fuerzas del libre comercio operaran en América Latina básicamente en favor de los intereses británicos [Meyer, pp. 15-16].

Por otra parte, se observa que la tendencia *atlantista* en el caso de México prácticamente desapareció en los inicios del siglo xx y que las dos tendencias restantes, el *nacionalismo* y el *continentalismo*, han luchado enconadamente por imponerse sobre la otra, desde finales de la segunda guerra mundial. En relación con lo anterior, podríamos afirmar, aunque sea de manera por demás esquemática, que el nacionalismo económico en México fue una tendencia casi predominante hasta 1983, en que la crisis de la deuda externa, orilló al gobierno mexicano a un replanteamiento del modelo económico imperante. A partir de esas fechas, la *continentalización*, como una tendencia francamente influyente, ganó terreno en México, aun antes de 1986, en que este país ingresó como miembro pleno del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), dentro de este proceso, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 podría considerarse la consolidación *de jure* del proceso de *continentalización* mexicano a la economía estadounidense, del mismo modo que lo hizo Canadá con su propio acuerdo de libre comercio en 1988 y posteriormente con México y de nuevo Estados Unidos en 1994.

Proteccionismo y libre comercio en México

La abolición del monopolio colonial en el comercio internacional y la instauración del libre comercio y/o el protec-

cionismo en América Latina y especialmente en México, implicó un profundo debate político y económico en el cual los impuestos a las importaciones, los aranceles y otras muchas cortapisas al comercio exterior, desempeñaron un papel decisivo como parte de una discusión mucho más profunda que conducía al debate sobre el proyecto de nación de México.

Sin querer con esto minimizar un debate similar, ocurrido en Canadá desde 1866, resulta bastante claro que México llevó a cabo esta discusión durante y después de la encarnizada lucha armada por independizarse de la metrópoli española (1810-1821), con evidentes costos humanos, políticos, económicos y sociales, que dejaron al país en un terrible desastre.

Aunado a esto, los gobiernos mexicanos posindependentistas sufrieron la indiferencia políticamente calculada de las potencias europeas, el bloqueo comercial en múltiples ocasiones y la invasión militar punitiva ante la incapacidad de solventar sus deudas. Canadá, por el contrario, no libró ninguna guerra de independencia de la metrópoli inglesa y el proceso de autonomía política y territorial se llevó a cabo por la vía parlamentaria durante una larguísima negociación que duró hasta más allá de 1931; por otra parte, desde esta fecha, hasta 1982 en que el Parlamento inglés hizo la "repatriación" de la Constitución canadiense, este país resolvía sus problemas constitucionales en Londres. México siguió un tortuoso camino para consolidarse como un Estado-nación, Canadá aún se debate en esto.

Indudablemente, el debate sobre *proteccionismo* y *librecambismo* significó uno de los componentes centrales en el proceso de formación del Estado en México. En este sentido, las discusiones sobre tales opciones económicas, aunque ocurrieron más tempranamente en México (1821-1824) no fueron demasiado distintas de las debatidas en Canadá por sir John McDonald y Alexander Galt, en especial a partir de 1866, en que esta colonia repensó su estrategia comercial hacia Inglaterra y Estados Unidos, así como la posibilidad de una unificación territorial, política y económica bajo la concepción del Dominio de Canadá (1867).

En el caso mexicano, durante décadas se identificó a proteccionistas y librecambistas con los grupos políticos conocidos como conservadores y liberales, en años recientes la tipología formulada por D. Stevens [1991], citada en los trabajos de Ibarra [1989], distingue cinco aspectos que diferenciaban a los liberales de los conservadores y de los radicales: 1. La organización del Estado; 2. Los métodos de control social; 3. La intervención del Estado en la economía; 4. Las relaciones entre la Iglesia y el Estado; 5. Las actitudes respecto al pasado colonial.

Para los propósitos de este ensayo nos interesa enfatizar el hecho de que tanto connotados liberales como conservadores, de la talla de José María Luis Mora y Lucas Alamán, coincidían en su rechazo a Estados Unidos; asimismo que Gómez Farías, Alamán y el propio Mora com-

partían abiertamente su aceptación tanto del vínculo económico como del apoyo que Inglaterra brindaba a México después de la guerra de independencia [Ibarra, 1989].

Estas opciones no necesariamente coincidían con las posiciones políticas que enarbolaban los conservadores y los liberales en México, pero definitivamente en lo tocante a aspectos económicos y comerciales existían coincidencias. Lucas Alamán aceptaba la visión económica de Mora, que consideraba a México, un país esencialmente agrícola y minero, pero a su vez, Alamán era un abierto partidario de impulsar la industria manufacturera en México.

El pensamiento económico de Lucas Alamán, antecedió sin duda a los proyectos de desarrollo económico de los gobiernos mexicanos después de 1946, que podrían resumirse en la propuesta de un modelo de industrialización basado en una política de sustitución de importaciones; la protección no sólo arancelaria sino selectiva, basándose en los permisos de importación, el establecimiento de bancos de fomento y fondos de crédito preferentes para impulsar la industria; la aceptación de la inversión extranjera; pero con limitaciones y cortapisas, los intentos de integrar una zona de libre comercio hispanoamericana, la desconfianza en la penetración económica estadounidense y una dirección gubernamental de la economía [Calderón, 1955 y 1985].

Los liberales se inclinaban por el fomento a la minería y consideraban que el comercio exterior debía basarse en

la exportación de materias primas y optar por la importación de los productos manufacturados.

La diferencia central que existía entre la visión económica sustentada por los liberales y la de los conservadores residía básicamente en la posición que adoptaban frente al libre comercio. Lucas Alamán favorecía la protección arancelaria para fomentar en especial la industria textil. De acuerdo con éste, el proteccionismo arancelario se justificaba como un instrumento para fortalecer la industria nacional y posteriormente romper la dependencia del comercio exterior. Los liberales eran mucho más proclives a conformar el comercio exterior de México desde una perspectiva que paradójicamente tendía a conservar el esquema económico colonial, basado en la exportación de productos primarios y mineros y la importación de manufacturas. Alamán, pese a su inclinación por un Estado centralizador y fuerte, que identificaba con un gobierno monárquico, resultaba desde el punto de vista económico más avanzado que algunos liberales mexicanos.

Por último, el debate económico no se centraba únicamente en la relación económica con Inglaterra y Estados Unidos, ya que internamente la lucha entre centralistas y federalistas tenía como trasfondo la disputa por el control del mercado interno y no únicamente sobre aquellos sectores que en su opinión debían conformar el comercio exterior, como se creería en un primer momento.

Al igual que Canadá, también en sus inicios, México enfrentó una clara resistencia de diversos poderes regio-

nales y locales que se oponían a ceder sus ganancias y recursos en favor de un gobierno central. En el caso canadiense, como lo mencionamos en la primera parte de este trabajo, las colonias británicas de América del Norte, al verse desprovistas de los beneficios del Tratado Comercial de Reciprocidad con Estados Unidos (1854), aceptaron unificarse bajo un convenio legal conocido como el Acta Británica de América del Norte (1867) considerando con esta medida que Estados Unidos acordarían con ellos en un futuro cercano, un nuevo arreglo comercial preferencial.

Aquellos canadienses poco sospechaban que tal acuerdo no les sería propuesto en muchas décadas; por el momento, México se había convertido en el campo de batalla económico de Inglaterra y Estados Unidos, mientras Canadá se conservaba seguro, desde el punto de vista de los intereses inmediatos de estos países, bajo la denominación de Dominio, lo cual significaba que permanecía localmente autónomo pero a la vez formando parte del imperio británico.

En el caso de México, las disputas regionales además de haber sido largas, trajeron aparejados enormes costos políticos y económicos, y en la mayoría de los casos tuvieron un desenlace armado, lo cual dificultó que las potencias extranjeras estuvieran prontas a reconocer la independencia política de México de la metrópoli española y trabó en una primera etapa la celebración de acuerdos comerciales con el gobierno mexicano en turno.

La unificación política y territorial de Canadá obedeció a un claro intento por atraer de nuevo los intereses econó-

micos y comerciales de Estados Unidos con la idea de que ahora constituían un solo socio comercial, en vez de un grupo de economías locales atomizadas regionalmente, como había sido el caso en el pasado. Por el contrario, en el caso de México, la anarquía regional y las disputas locales entre ellos y contra el centro atrajeron en cierta medida los intereses primero de Inglaterra y después de Estados Unidos, que aprovecharon el desorden político y económico para canalizar el excedente de capitales y de manufacturas en condiciones muchas veces leoninas.

Inglaterra disponía de capitales que los podían ofrecer bajo la forma de préstamos, pero también los servicios de sus compañías navieras y de las de luz de gas, así como en la construcción y financiamiento de redes de ferrocarriles y tranvías, de bancos y compañías aseguradoras y, desde luego, de su excedente de productos manufactureros:

Cuando Inglaterra ponía sus ojos en México, descubría dos ventajas; por un lado un gran mercado comercial para sus hilados y tejidos de algodón y lana; por otro un campo propicio para exportar sus capitales sobrantes e invertirlos en la minería [Chávez Orozco, 1947, citado en Ibarra, 1989].

La política económica internacional de México tuvo en sus orígenes una trayectoria errática, consecuencia directa de los acontecimientos políticos del país; uno de los problemas más serios que México, al igual que otros países de América Latina, tuvo que enfrentar fue la necesidad de allegarse recursos financieros que apoyaran el crecimiento

económico interno y por ende su comercio exterior. La mentalidad de estos países, recién independizados de España, era que el endeudamiento principalmente con las casas británicas obligaría a que éstas se interesaran económicamente por el país e invirtieran en él. De acuerdo con una reflexión de Marichal [1988], "los hombres de negocios y los políticos de Gran Bretaña estaban convencidos de que los préstamos serían los canales de acceso a los mercados, a las minas, y los tesoros de las jóvenes naciones, así como al fortalecimiento de su poderío naval en el Pacífico y en el Atlántico".

La diplomacia comercial de México se concentró desde 1821 en cuatro grandes aspectos: fortalecer el comercio exterior; allegarse recursos financieros –bajo la forma de empréstitos– de origen extranjero, promover la inversión extranjera y celebrar acuerdos comerciales internacionales que garantizaran la inversión de capitales que fomentarían las actividades productivas y el comercio.

Durante este periodo y hasta finales del siglo xix, la diplomacia mexicana se concentró en buscar el reconocimiento oficial de su independencia política de España y para ello utilizó como incentivo los acuerdos y tratados comerciales; dentro de esta estrategia, el reconocimiento oficial de Inglaterra y de Estados Unidos se revelaba esencial.

La formulación de una política comercial internacional parecía difícil, en especial para el gobierno mexicano en turno que tenía al mismo tiempo que enfrentar tanto la búsqueda de nuevos empréstitos como el pago de los anterio-

res, así como la fijación de una política fiscal que fortaleciera al Estado, pero que al mismo tiempo no levantara demasiada oposición entre aquellos grupos que se disputaban los beneficios del comercio exterior.

La decisiones en favor del proteccionismo o el libre comercio no eran únicamente políticas e ideológicas, más importante parecía la discusión sobre la fijación de impuestos, dentro de los cuales las alcabalas y las aduanas desempeñaban un papel central.

Los grupos dominantes aceptaban la necesidad de instrumentar una política fiscal, sin embargo su preocupación se centraba en la magnitud de esos impuestos, así como la asignación de los recursos resultantes de esta política. Aquellos que se pronunciaban a favor del libre comercio, buscaban que los impuestos fueran lo más bajos posible, en especial los grupos comerciantes que vivían de la importación de diversos productos manufacturados. Por el contrario, ciertos grupos extranjeros avecindados en México, como era el caso de muchos ingleses vinculados con las actividades financieras, estaban paradójicamente en favor del proteccionismo, a sabiendas de que el pago del servicio de la deuda se haría justamente con la recaudación fiscal del comercio exterior principalmente, puesto que las aduanas eran manejadas por el gobierno central. Otros grupos de extranjeros como los comerciantes españoles y franceses, favorecían el librecambismo, ya que la mayoría de la mercancía era importada.

Por una política proteccionista a fondo pugnaban los comerciantes de productos nacionales, los terratenientes, los granjeros y sobre todo los gremios de artesanos, que naturalmente producían para el mercado nacional.

El gobierno, temiendo que una política fiscal muy austera profundizara el descontento popular, optó durante muchos años, por contratar empréstitos en vez de aumentar los gravámenes fiscales, pero a finales de la década de 1820, estos préstamos habían dejado de significar una alternativa y los impuestos comerciales fruto del comercio exterior, llegaron a tener enorme importancia para el gobierno en turno [Bulmer-Thomas, 1994].

FASE DE LA POLÍTICA ARANCELARIA, 1821-1872

AÑOS	DESCRIPCIÓN SUMARIA
1821-1824	Libre cambio con algunos elementos proteccionistas y/o prohibitivos
1824-1829	Proteccionismo con algunas prohibiciones
1829-1837	Sistema prohibitivo en la teoría, en la realidad proteccionismo
1837-1853	Sistema prohibitivo (con excepciones frecuentes)
1846-1848	Aranceles estadounidense
1848-1853	Anarquía arancelaria
1853-1872	Transición al libre cambio
1872-	Libre cambio

Fuente: Tomado de Ibarra Bellón, p. 70.

Ante estos hechos, el fortalecimiento del comercio exterior se volvió imperante para el gobierno mexicano y los tratados comerciales se convirtieron en la pieza clave

para México, pero también para los gobiernos extranjeros que buscaban un mercado seguro para sus inversiones y mercancías sin la amenaza del proteccionismo arancelario.

La diplomacia mexicana a partir de este periodo no únicamente trabajó en la promoción del reconocimiento de México como un país independiente sino que también, como lo veremos más adelante, concentró toda sus fuerzas en promover económicamente a México mediante la negociación de varios acuerdos comerciales entre los que sobresalen los negociados con Gran Bretaña (1827); con Estados Unidos (1835); con España (1836), y con Francia (1831).

Como una primera conclusión de este apartado diríamos que conforme avanzó el siglo xix, los impuestos con que se gravaba el comercio exterior significaron indudablemente la fuente de ingresos más importante para el gobierno mexicano. Sin embargo, debido a las terribles pugnas que existían entre el gobierno central y los estados federales se acordó, a partir de 1824, que los ingresos de las aduanas portuarias y fronterizas, así como los impuestos recabados de la actividad del comercio exterior correspondían al gobierno central, mientras que a los estados corresponderían los impuestos resultantes del mercado interno —alcabalas—, así como los derechos sobre el oro y la plata, los impuestos sobre el pulque y la pelea de gallos [Carmagnan, 1982, citado en Ibarra, 1989].

De 1824 a 1847, el gobierno mexicano modificó sus aranceles: en 1829, 1837 y entre 1842 y 1843. Todas es-

tas medidas tenían como finalidad allegarse recursos y al mismo tiempo proteger específicamente al sector textil algodonero.

Primeros acuerdos comerciales del México posindependiente: Gran Bretaña y Estados Unidos

Gran Bretaña

A pesar de la evidente anarquía que privó en el periodo posterior a su independencia de la metrópoli española, México se convirtió en un espacio, económicamente hablando, en el cual las rivalidades de Gran Bretaña y Estados Unidos se enconaron profundamente.

Cuando los artífices de la Independencia mexicana iniciaron el largo proceso de construcción del Estado en México, la idea del modelo político estadounidense estuvo en la mente de muchos, en aquel momento Estados Unidos significaba un modelo que provocaba en cierto sentido, algunas de las decisiones de aquellos hombres. El modelo estadounidense no fue la única fuente de inspiración de aquellos mexicanos, la representación de la experiencia británica, por su parte, tuvo un enorme influencia en ellos, en especial durante la discusión de los aspectos económicos.

El interés británico no se limitó al territorio mexicano, de hecho los ingleses se hicieron también presentes tanto

en los países sudamericanos, como en América Central y por supuesto en el Caribe. Este hecho alertó a Estados Unidos, el cual consideraba que el continente americano era la extensión inmediata de su espacio vital.

La presencia inglesa, en especial en México, detonó la formulación de la Doctrina Monroe, expresada por primera ocasión en 1823 en Estados Unidos. Esta declaración tuvo como propósito central alertar a las potencias europeas —léase Inglaterra— sobre sus planes expansionistas en Hispanoamérica y manifestarles claramente que Estados Unidos eran parte del continente americano y que por lo tanto cualquier interferencia europea en algún país del continente, significaría también una intromisión en Estados Unidos:

Consideramos peligroso para nuestra paz y seguridad, cualquier propósito por parte de aquéllas (potencias), de extender sus sistemas a una porción cualquiera de este hemisferio. No hemos intervenido y no intervendremos en las colonias o dependencias existentes de ninguna potencia europea. Pero con respecto a los gobiernos que han declarado y sostenido su independencia, y cuya independencia hemos reconocido fundándonos en grandes consideraciones y principios justos, no podríamos contemplar sino como una manifestación de disposiciones poco amistosas para Estados Unidos el que cualquier potencia europea interviniera en ellos con el propósito de oprimirlos o de dominar de cualquiera otra manera sus destinos... [Monroe, 1823].²⁵

²⁵James Monroe, mensaje del presidente al Congreso de Estados Unidos el 2 de diciembre de 1823.

De esta manera, México quedó atrapado en un conflicto de intereses y aunque con ciertos tropiezos, trató de sacarle el mejor provecho. Por una parte, la voluntad británica claramente había expresado su interés en invertir en México, en especial en la minería, el comercio, el transporte ferroviario y el sector textil. Dentro de la visión británica, la economía mexicana, en un estado aún embrionario, si la comparamos con la inglesa, representaba un cúmulo de oportunidades a las que difícilmente estaban dispuestos a renunciar. Inglaterra era, de entre las potencias europeas, la que más necesitaba colocar su excedente de capital y de manufacturas; también era la primera nación que se había hecho presente en el espacio americano, llenando el vacío que por fuerza había dejado la corona española. Por cierto, esta visión era ampliamente compartida por los habitantes de Canadá que en aquellos años aún eran súbditos ingleses, como lo veremos más adelante durante la etapa del porfiriato [Gutiérrez-Haces, 1997].

Estados Unidos, por su parte, también tenía un interés económico en México, aunque cabe aclarar que en este periodo la economía estadounidense se inclinaba por las actividades agrícolas y en menor grado por la manufactura; sus exportaciones no se ubicaban en el algodón sino en los productos alimenticios [Foreman-Peck, 1995]. Aunque la talla y el perfil de ambas economías era diferente, no por ello dejaron de percibirse como competidoras en el espacio latinoamericano.

En 1822, México recibió un enviado del gobierno británico que viajaba con el propósito de explorar las posibilidades comerciales que ofrecían el gobierno y la economía mexicanos.

México, ya lo expresamos anteriormente, necesitaba con urgencia el reconocimiento de su independencia política y encontró en la negociación de los acuerdos y tratados comerciales, el mecanismo más confiable para lograr sus propósitos.

El móvil de aquel comisionado británico no se limitaba a explorar las posibilidades económicas que ofrecía México, sus preocupaciones contenían un trasfondo de rivalidades semiveladas. Sus gestiones tenían la intención inconfesa de negociar un acuerdo comercial con México, con el propósito de cerrarle el paso a España. Los ingleses sabían de buena fuente que España buscaba también un acuerdo comercial con México, que le daría el monopolio del comercio mexicano, con "exclusión de cualquier otra nación", sin que hasta ese momento mediara un reconocimiento oficial a la independencia mexicana [Bosch, 1946].

Siendo presidente de México Guadalupe Victoria, el enviado inglés Patrick Mackie logró negociar algunos aspectos comerciales en términos bastante favorables para Inglaterra, sin por ello llegar a firmar un acuerdo comercial como lo deseaba el gobierno mexicano. Entre las ventajas que el comisionado inglés logró del presidente Victoria se encontraba la reducción de los impuestos de importación de 25 a 15%; Mackie también intentó que éstos fueran aún me-

nores para ciertas exportaciones inglesas como los artículos de lino y algodón.

Tal era el interés de México en firmar un acuerdo comercial con Inglaterra que Victoria ofrecía a cambio de éste "todas las ventajas comerciales que estuvieran en sus manos conceder" [Bosch, 1947]. Por su parte, Inglaterra también deseaba acelerar las negociaciones comerciales a sabiendas de que el gobierno de Estados Unidos estaba decidido a reconocer la independencia de Hispanoamérica *de facto*.

Indudablemente uno de los aspectos que mayormente obstaculizaba el comercio en México, y en especial el comercio exterior, era la falta de una infraestructura naviera y ferroviaria propiamente mexicanas. Esta limitante frenaba en forma muy ambivalente las ambiciones británicas, pues, como ya comentamos, buscaba colocar su excedente manufacturero en el mercado mexicano. Al mismo tiempo, la casi ausencia de medios de transporte, ayudaba a los intereses ingleses, quienes podrían construir los ferrocarriles por medio de empréstitos y transportar las mercancías mexicanas en barcos con bandera inglesa; este último aspecto a su vez trabaría a futuro las negociaciones de otro tratado comercial, esta vez con Estados Unidos. Pese a estas ventajas, Inglaterra condicionó la firma de un tratado comercial a que México obtuviera el reconocimiento español y ofrecerle a la antigua metrópoli un acuerdo comercial en el cual incluiría la cláusula de *nación más favorecida* (NMF).

Esta propuesta, por parte de los ingleses, era una maniobra política bastante clara que tenía como objetivo cerrarle momentáneamente el paso a Estados Unidos y al mismo tiempo no enemistarse con Francia, Alemania y desde luego España.

México reaccionó extrañado de la propuesta e insistió en que se otorgarían privilegios a cambio del reconocimiento a su independencia; durante un largo periodo las gestiones diplomáticas de Michelena parecieron infructuosas, pero Inglaterra continuaba insistiendo en el asunto español; con el tiempo, fue más claro el porqué de la estrategia inglesa, en el fondo, quienes sabían que si México aceptaba la cláusula de la *nación más favorecida* dentro de un acuerdo comercial con España, a la larga estarían obligados a extender los privilegios del acuerdo a los demás.²⁶

A finales de 1824, la actitud británica cambió sorprendentemente ante los avances estadounidenses en México y reconoció la independencia de México, enviando a su vez a un agente a negociar un acuerdo comercial recíproco.²⁷

El tratado fue negociado y firmado el 6 de abril de 1825, pero finalmente no fue ratificado por Inglaterra porque se consideró que los negociadores ingleses habían otorgado demasiado a México. En especial, el gobierno británico sugirió que aunque reconocía que México era una

²⁶El comercio inglés no se vería afectado de darse un acuerdo comercial con España, ya que Inglaterra desde 1810, había recibido el permiso español para iniciar su comercio con Hispanoamérica.

²⁷Para un análisis más detallado de estos hechos, cfr. Bosch García, 1946 y 1986.



república, este nombre debería sustituirse por el de Estado en el cuerpo del Tratado; los plenipotenciarios mexicanos no vieron un problema en la observación inglesa y utilizaron la denominación de Estados Unidos Mexicanos para evitar confusiones con el ya existente Estado de México. También, los ingleses objetaron el artículo 4o. que contenía "el derecho de México de conceder términos especiales en los tratados futuros de reconocimientos por las otras naciones, lo que se suponía que al dárselos a ellas se le quitaban a Inglaterra". Tampoco complació que España tuviera privilegios mayores que los de ninguna otra nación europea, excluyendo a Estados Unidos; dentro de la perspectiva inglesa, España debía ser incluida entre las "naciones más favorecidas" y no por encima de ellas.

Estados Unidos tenía interés en que este acuerdo se firmara bajo los términos en que había sido negociado, pues favorecería las futuras negociaciones del suyo. Los ingleses consideraban un peligro que Estados Unidos fuera asimilado dentro de este acuerdo como una "nación americana" pues esto los encaminaba a una suerte de federación americana donde ellos serían la cabeza; finalmente, también les incomodaba la insistencia mexicana en incluir la extensión de los privilegios adquiridos al resto de los países de América del Sur.

Finalmente, el negociador Ward aconsejó a su gobierno que cediera en este último punto, pues así México estaría libre para tratar con preferencias a los estados del Sur y esto forzaría a Estados Unidos a firmar lo mismo y a sufrir

las consecuencias del caso. Después de un largo proceso de estira y afloje, el acuerdo comercial con las correcciones anteriores, se firmó en diciembre de 1826 y fue ratificado el 16 de julio de 1827.

El Tratado de Comercio, Navegación y Amistad entre México y Gran Bretaña reviste especial interés para los propósitos de este análisis ya que en éste se introdujeron, entre otros aspectos, las cláusulas de libertad recíproca de comercio y la de nación más favorecida, las cuales en el futuro marcarían las estrategias y desempeño de la política comercial internacional no solamente de México y Gran Bretaña, sino también del Dominio de Canadá. Este último, a su vez firmaría en 1854 un Tratado de Reciprocidad Comercial con Estados Unidos, el cual tuvo importantes consecuencias en el proceso de continentalización canadiense al permitir la libre circulación de materias primas entre Estados Unidos y Canadá, lo cual a muy mediano plazo sentó las bases económicas para un proceso de integración manufacturera ubicado en la región de los Grandes Lagos.

Estados Unidos

Hasta cerca de 1825, los lazos entre México y Estados Unidos fueron relativamente informales, la representación estadounidense era oficiosa pese a que desde 1822 Agustín de Iturbide había enviado a Washington un embajador para corresponder a la visita de Poinsett en 1822. En un artículo publicado por Carlos Bosch en 1946, se menciona que el enviado mexicano perseguía dos objetivos: la negociación

de un empréstito de 10 millones de pesos para lo cual estaba autorizado a “negociarlo e hipotecar las rentas de la nación” e indagar sobre las verdaderas intenciones que tenía Estados Unidos en relación a la frontera norte de México y sus planes de expansión [Bosch, p. 330].

Efectivamente, este país por medio de Poinsett, exploró en México la posibilidad de negociar un acuerdo comercial, pero Zozaya, el enviado del emperador Agustín de Iturbide, expresó en su correspondencia diplomática importantes inquietudes al respecto: 1. Consideraba que este tratado se redactaría de acuerdo con la legislación de Estados Unidos; 2. Juzgaba que existía una profunda asimetría entre la marina mercante de México y la de Estados Unidos, y 3. Pensaba que la reciprocidad comercial, aspecto central de un acuerdo de esta naturaleza, era prácticamente una utopía si se consideraba que el comercio entre los dos países se haría prácticamente con la flota naviera estadounidense, con los consiguientes costos adicionales para el comercio exterior mexicano; por último, expresaba su alarma respecto al ambiente político del gobierno en Washington, el cual consideraba que no sólo era la capital de Estados Unidos, sino también de América Latina.

Las inquietudes y sospechas de Zozaya no estaban desencaminadas; Poinsett efectivamente tenía consignas secretas en relación con su visita a México, la principal consistía en presionar al gobierno mexicano para que se otorgaran mayores ventajas a sus colonias en Austin, Texas, dentro del territorio mexicano. Henry Clay, por medio de

John Quincy Adams, hizo saber a Poinsett lo que esperaban de él; por su significado para este análisis lo reproducimos:

Es Usted el primer ministro que realmente sale de Estados Unidos para residir cerca de una potencia soberana establecida y ejercida en este continente cuyos territorios limitan con el nuestro... Sea que lo consideraremos en su condición actual o que hagamos memoria de su antigua historia y de su suerte, Estados Unidos Mexicanos merecen alta consideración... pero lo que proporciona en este momento al Presidente peculiar interés con respecto a la misión, es que tiene por objeto principal echar los cimientos de una correspondencia de amistad, comercio, navegación y vecindad que pueda ejercer poderosa influencia durante un dilatado periodo sobre la prosperidad de ambos estados.²⁸

Detrás de este mensaje existía otro, mucho más torvo que el anterior; en realidad, el gobierno estadounidense se consideraba con ciertos derechos sobre México, no únicamente por su condición de vecino, sino también por haber sido el primer país en haber reconocido *de facto* la independencia mexicana y como consecuencia de lo anterior juzgaban firmemente que México no concedería al comercio y navegación de los países europeos, en especial de Gran Bretaña, ninguna ventaja que no concediera antes a su vecino [Manning, 1916].

²⁸ Nota de Henry Clay, secretario de Relaciones Exteriores de Estados Unidos a su ministro en México, J.R. Poinsett, 26 de marzo de 1825.

En relación con los sucesos que desencadenaron las gestiones de Poinsett en México y la posterior separación e independencia de Texas del territorio mexicano (1836) existe una profusa bibliografía, baste decir que la propuesta alrededor de un tratado comercial y de navegación con Estados Unidos fue planteado desde un principio como un acuerdo que necesariamente debería de incluir la delimitación de la frontera terrestre entre los dos países. Para México era más urgente concluir un tratado que estipulara con claridad las relaciones comerciales entre los dos países con la finalidad de obtener un reconocimiento político de su independencia y para allegarse recursos financieros; México en ese momento carecía de la infraestructura y los recursos necesarios para emprender la obra de deslinde y delimitación de su frontera y Estados Unidos insistía en que el tratado debía incluir con claridad los caminos que, partiendo de la frontera occidental del estado de Missouri hasta la línea fronteriza de Estados Unidos en dirección de Santa Fe de Nuevo México, alcanzaban el territorio mexicano; en el fondo, lo que buscaba era la traza del mejor camino para su comercio, sus caravanas y sus colonos asentados en este territorio.

Los comisionados nombrados por el gobierno mexicano para negociar el tratado comercial fueron Lucas Alamán e Ignacio Esteva, por Estados Unidos fue nombrado Poinsett. Las pláticas se iniciaron el 22 de agosto de 1825, el primer escollo que surgió fue que los mexicanos solicitaron que este tratado se ajustara a la terminología que

había sido utilizada en la redacción del Tratado de Comercio, Navegación y Amistad con Gran Bretaña, lo cual introdujo molestia y desconfianza en Poinsett.

Una primera versión del tratado contenía 30 artículos y su discusión se llevó a cabo con lentitud a lo largo de 14 reuniones en las que se trató de negociar artículo por artículo. Indudablemente los puntos más conflictivos se ubicaron, entre otros, en la *cláusula de reciprocidad comercial* que los negociadores consideraban desafortunada, ya que México estaría colocado en una situación de inferioridad, entre otros, por carecer de marina mercante; en este sentido los negociadores mexicanos no hicieron más que repetir la objeción que ya se había planteado en la negociación con los ingleses. Por su parte, Poinsett se negaba a aceptar la introducción de la *cláusula de la nación más favorecida*, que los obligaría a compartir, con otros países que firmaran acuerdos con México, los privilegios adquiridos en este tratado. Poinsett se negaba a aceptar que se dieran prerrogativas comerciales a los países recién independizados de América del Sur, por considerar que no debía haber distinciones entre los países de la misma familia americana, en la cual incluía a Estados Unidos [Acta de la segunda conferencia de los plenipotenciarios, México, 1825].

Otros aspectos que se negociaron tuvieron que ver con el uso de la bandera en los barcos mercantes y la forma de evitar la piratería y el contrabando; asimismo, se discutió el trato a los indígenas, esclavos y prófugos en la frontera, pero indudablemente el tema que reiteradamente

regresaba era el del *tratamiento comercial a terceros países*. Poinsett insistía en que sus relaciones no debían depender de lo que hiciera una tercera potencia [Carta de Poinsett a los comisionados Alamán y Esteva, 1825].

Respecto a la *cláusula de la nación más favorecida* como parte de la discusión de este tratado, surgen dos interpretaciones, por un lado se entiende que aquellos países que formaban parte de esta cláusula, como resultado de acuerdos anteriores conservaban sus derechos en relación con México, pero también era entendido, en especial por Estados Unidos, que México hacía ciertas concesiones a otros países, en especial a los de América Latina, gracias a esta cláusula y que esto excluía a los estadounidenses o por lo menos los colocaba en un plano de cierta inferioridad.

Esta cláusula, en derecho internacional contemporáneo, determina que las concesiones otorgadas a un país se hacen extensivas a aquellos terceros países, los cuales anteriormente hayan acordado esta cláusula en otro acuerdo o tratado comercial. Es posible que en 1825 la interpretación legal que hicieron los negociadores, veía la cláusula en términos de concesiones pero no en un plano de igualdad.

Por lo pronto, Poinsett quería evitar que se tomaran como modelo los principios que aparecían en el tratado con Gran Bretaña, ya que los intereses estadounidenses eran “americanos y no lucrativos como eran los de las naciones europeas”. Poinsett llegó a proponer a los mexicanos que

se aboliesen los distintos derechos que colocaban sobre el pie de igual favor a los ciudadanos de cada país en relación

con todos los objetos del comercio y la navegación, en vez de extenderlos a los privilegios y exención de la *nación más favorecida*, logrando con esto que el tratado entre México y Estados Unidos no dependiera de un tercero [Bosch, 1946].

Pese a las anteriores objeciones, la *cláusula de la nación más favorecida* sí fue incluida en el tratado comercial durante la séptima conferencia de los plenipotenciarios llevada a cabo el 17 de mayo de 1826. Cabe aclarar que en el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre México y Estados Unidos del Norte, firmado el 10 de julio de 1826, y enviado para su ratificación por el presidente y el Congreso de Estados Unidos, no aparece ninguna mención a la *cláusula de la nación más favorecida*, por el contrario el artículo 2o. declara textualmente:

deseando tomar por base de su convenio la más perfecta igualdad y reciprocidad, se comprometen mutuamente a no conceder privilegio alguno particular a otras naciones respecto a su comercio y navegación que no se haga inmediatamente común a la otra parte libremente, si la concesión hubiese sido condicional.

El Tratado se dio por concluido en julio de 1826, después de que se acordó que en relación con las fronteras, éstas se establecerían en un tratado solemne aparte y que se comprometían a sufragar los gastos del deslinde; más crucial fue la decisión que desde aquel momento se asen-

taba en cuanto a que la actuación de las naciones de indios de la frontera no sería argumento de posesión de territorio [Nota de los comisionados mexicanos a Poinsett, entre el 15 y el 25 de junio, 1826].

El tratado comercial fue detenido en el Congreso de Estados Unidos y devuelto a México para su corrección; las discusiones se renovaron en mayo de 1828 pero la aprobación en Estados Unidos se alargó más de lo esperado. Mientras tanto, la relación económica sufrió cierto deterioro debido a los reclamos comerciales de Poinsett que en realidad sirvieron como una cortina de humo, mientras conspiraba alrededor de los límites de la frontera y la situación de Texas. Finalmente, el tratado fue ratificado por Washington el 5 de abril de 1835, estipulando que al término de seis años se revisaría su contenido y que en esta versión tendría una duración límite de 12 años; un año después de su ratificación, Texas se separaría de México [Zea, 1982; Ibarra, 1989].

La continentalización *de facto*

Indudablemente, la etapa porfiriana (1876-1910) es el antecedente más sólido para describir los inicios de una formulación gubernamental en torno a una estrategia económica en escala internacional que lo acercara a Estados Unidos.

De 1870 a 1910, México vivió una etapa acelerada de desarrollo capitalistas, en el cual la mayoría de las transformaciones económicas estuvieron íntimamente ligadas a la

inserción de este país a la economía internacional. Tanto el capital financiero como el comercial se hicieron presentes en México gracias a una estrategia bastante articulada por parte de Porfirio Díaz y sus colaboradores, la cual podría resumirse en: 1. Crear condiciones económicas favorables para la inversión extranjera; 2. Facilitar y estimular las exportaciones mexicanas, y 3. Asegurar a cualquier precio la estabilidad política de México [Ayala y Blanco, 1981].

La mayoría de la inversión extranjera siguió un patrón bastante similar al de Canadá en el mismo periodo, al destinarse enormes montos a la extracción minera, la construcción de ferrocarriles y la instalación de bancos; posteriormente también se dirigió a la creación de plantas generadoras de energía eléctrica y a ciertas ramas de la industria manufacturera.

Durante este periodo, la estrategia económica se adecuó a las exigencias de la economía internacional y el comercio exterior se convirtió en el eje dinámico de la economía mexicana, mientras el mercado interno crecía a su sombra. Entre 1877 y 1878 y entre 1910 y 1911, el valor de las exportaciones mexicanas creció de 32.5 millones a 281.1, lo cual vino a significar un incremento de alrededor de 864 % [ibidem, 1981].

Dentro de este acelerado proceso de inserción en la economía internacional, la naturaleza de las exportaciones mexicanas estuvo de acuerdo con la demanda de las economías centrales y se requirió la construcción de una

infraestructura que instaló puertos marítimos y principalmente vías férreas y ferrocarriles.

Estas vías fueron establecidas primero hacia el golfo de México, lo cual revela las tendencias atlantistas, especialmente británicas, de la política económica exterior mexicana, y posteriormente hacia el Pacífico y por último hacia la frontera norte.

De acuerdo con Ayala y Blanco, a partir de 1880 el comercio con Estados Unidos desplazó al comercio con Inglaterra en 1910-1911 hasta alcanzar 76% de las exportaciones y 55% de las importaciones mexicanas.

El proceso de continentalización hacia la economía estadounidense no necesitó de nuevos acuerdos comerciales por el momento, la propia dinámica y orientación que el gobierno de Porfirio Díaz imprimió a la política económica y en especial al comercio exterior lo condujo sin necesidad de ningún tratado comercial hacia Estados Unidos; por otra parte, el propio desenvolvimiento industrial de este país exigía la ampliación de su mercado interno y por ende de sus comunicaciones, en especial los ferrocarriles:

entraba necesariamente en el cálculo de los empresarios de los grandes sistemas de comunicación que se habían acercado a nuestras fronteras completarlos en México, que, desde el punto de vista de las comunicaciones, era considerado formando una región sola con el suroeste de Estados Unidos. El resultado financiero de este englobamiento de nuestro país en la inmensa red férrea americana, se confiaba a la esperanza de dominar industrialmente nuestro merca-

dos. Esta ingente necesidad norteamericana se podía satisfacer, o declarando ingobernable e impaclicable al país y penetrando en él en son de protección para realizar las miras de los ferrocarrileros, o pacífica si se llegaba a adquirir la convicción de que existía en México un gobierno con quien tratar y contratar... [Justo Sierra, *Evolución política del pueblo mexicano*, UNAM, México, 1948, p. 364, citado en Ayala y Blanco, 1981].

Aunado a la construcción de los ferrocarriles, la supresión de las alcabalas²⁹ en 1896, fue una medida que a la vez que suprimió los cotos fiscales regionales, coadyuvó al fortalecimiento de un Estado centralizador, que encontraría en el proteccionismo arancelario controlado desde el centro, una importante fuente de recursos pecuniarios.

Durante la dictadura de Porfirio Díaz se apoyaron las actividades manufactureras por medio de aranceles aduanales y otras medidas proteccionistas. La industria mexicana contó con protección arancelaria que iba de 50 a 200% del valor de las importaciones, uno de los sectores más beneficiados fue el textil.

²⁹De acuerdo con la información proporcionada por el Archivo General de la Nación en México, la alcabala era un impuesto real que se cobraba por toda transacción mercantil; principalmente se pagaba por todos los bienes raíces, muebles y semovientes, ventas, trueques y traspaso de propiedad inmueble tanto rural como urbana. En general, debía pagarse por todo lo que se recolectara, vendiera o contratara de labranza, crianza, fruto y granos, así como tratos y oficios. La alcabala se estableció en 1571, posteriormente, en la Constitución de México de 1857 se propuso suprimir este impuesto, pero no se consiguió, sucesivamente se intentó su anulación en 1822, 1884 y 1886, hasta que el 10. de mayo de 1896 se decretó en cese definitivo del cobro de alcabalas.

En los últimos años de la dictadura, capitales británicos y canadienses invirtieron en el sector eléctrico y proveyeron a la Ciudad de México de servicios públicos que abarcaron el alumbrado urbano, los telégrafos y los trolebuses, otros [Gutiérrez-Haces, 1994].

En 1911, las inversiones de Estados Unidos en México representaban casi la mitad de la riqueza total del país, la cual se calculaba en 2 434 millones de dólares, de este monto 1 058 millones de dólares era inversión estadounidense [Dunn, 1927].

De acuerdo con un análisis publicado por Alfredo Navarrete [1958] todo el capital extranjero combinado poseía más que todos los mexicanos juntos. A pesar del conflicto suscitado por la Revolución mexicana (1910-1918), la inversión extranjera directa continuó creciendo, la industria petrolera recibió un enorme impulso como consecuencia de la primera guerra mundial (1914-1918), captando 200 millones de dólares de 1908 a 1924. Para el año de 1929, la inversión extranjera creció a 2 214 millones de dólares, de los cuales 975 millones correspondían a Estados Unidos, seguida de 201 millones de libras esterlinas de Gran Bretaña.

En 1935, el capital extranjero controlaba 98% de las minas; 99% del petróleo; 79% de ferrocarriles y tranvías, y 100% de la energía eléctrica, entre otras actividades económicas.

La entrada de Estados Unidos a la segunda guerra mundial en 1941, cambió la correlación de fuerzas políticas y

económicas entre ellos y sus dos vecinos cercanos, el proceso de *continentalización*, en vez de romperse debido al desplazamiento momentáneo de los intereses geopolíticos de Estados Unidos a Europa, se profundizó, haciéndose necesaria la firma de un acuerdo comercial por separado con cada uno de estos países. La guerra obligó a la economía estadounidense a trabajar a toda su capacidad y para ello necesitó el respaldo de México y Canadá, como proveedores de materias primas y bienes duraderos y semiduraderos.

El momentáneo distanciamiento político entre el gobierno mexicano y Estados Unidos, como consecuencia de la expropiación petrolera en 1938, fue arreglado con urgencia por medio de una declaración *ad hoc* formulada por el presidente de este país y conocida como la Convención sobre Reclamaciones de 1941. Este arreglo legal entre el gobierno de México y el capital extranjero formaba parte de un convenio más amplio que tenía como propósito afianzar el peso mexicano, por medio de un fondo de estabilización depositado en la Tesorería de Estados Unidos, por la cantidad de 40 millones de dólares, así como la negociación de un nuevo tratado comercial, la compra de plata mexicana y el otorgamiento de nuevos créditos por medio del Export-Import Bank de Estados Unidos [Navarrete, 1958].

El Tratado de Comercio entre México y Estados Unidos (1942-1950)

Desde la década de los años cuarenta existió una voluntad política por parte del gobierno de Estados Unidos por impulsar, sostener y compartir los proyectos de desarrollo económico de México y Canadá. El grado en que esta participación se manifestó en la práctica, dependió obviamente de la decisión interna de estos países, pero en ninguno de los dos casos la presencia económica estadounidense se debilitó.

Por lo que respecta a México, resultaba imprescindible que la política de industrialización sustitutiva de importaciones se consolidara; este propósito encaró muy tempranamente algunos problemas con la relación estadounidense, en cuanto a que era impostergable decidir si se aceptaría su participación activa en la economía o se le limitaría relativamente.

Esta disyuntiva iba acompañada de ciertas consideraciones políticas que definitivamente influían en la polémica: permitir una participación económica más amplia resultaba peligroso en términos consensuales, ya que la presencia económica extranjera había sido objeto de una enorme manipulación gubernamental en años recientes. Al mismo tiempo, el gobierno mexicano no deseaba provocar un enfrentamiento con el sector privado ligado al proyecto de industrialización.

Además de estas consideraciones, existían ciertas realidades económicas insoslayables; la segunda guerra mundial había acentuado la dependencia del mercado estadounidense y debilitado a su vez los lazos comerciales con Europa; el proceso de industrialización mexicano dependía de la importación de bienes intermedios y de capital, en gran medida provenientes de Estados Unidos. Al mismo tiempo, la estructura de la balanza comercial se había modificado, reflejando ésta los intereses del mercado estadounidense, el cual acentuó el carácter agrícola de las exportaciones mexicanas, marcando con ello el futuro patrón de producción mexicano, el cual se industrializaba para el consumo interno y se abría agrícolamente hacia el Norte.

En términos económicos Estados Unidos planteó desde los años cuarenta el estrechamiento de los lazos comerciales con otros países, por medio de acuerdos librecambistas; unido a esto, el gobierno estadounidense expresó claramente su disgusto por el estatismo económico que se perfilaba mediante el proyecto de industrialización mexicana, e insistía en su participación en sectores claves de la economía, como era el petróleo.

Las presiones por adoptar el libre comercio, como directriz de la relación México-Estados Unidos, adquirieron fuerza a partir de la década de los cuarenta. Sería un error considerar que esto obedecía únicamente a la situación de guerra. Mientras que el Estado mexicano basaba sus principales preocupaciones en la urgencia por consolidar un pro-

yecto de industrialización sustitutiva de importaciones, Estados Unidos venía perfilando desde los años treinta una política económica exterior basada en la ampliación de mercados para sus productos:

Nuestra tarea ahora no es descubrir o explotar riquezas naturales o producir necesariamente más mercadería. Es una tarea más sobria: la de administrar las fábricas y riqueza ya existentes; de restablecer mercados para nuestro exceso de producción, solucionar el problema del consumo insuficiente, ajustar la producción al consumo, distribuir más equitativamente la riqueza y los productos y adoptar las organizaciones económicas existentes a las necesidades del pueblo [F. D. Roosevelt, 1932, San Francisco].

Durante los llamados "Cien días de Roosevelt", iniciados en marzo de 1933, éste convocó al Congreso de Estados Unidos a un periodo extraordinario de sesiones con la finalidad de promulgar un conjunto de leyes, entre las cuales se emitió la National Recovery Act cuyo principal objetivo era: "remover los obstáculos para la libre circulación del comercio interno y externo" [Reyes Heróles, 1950].

Un año después se publicó una ley adicional llamada Ley de Convenios Recíprocos de Comercio, que tenía el propósito de "ampliar los mercados extranjeros en favor de los productos norteamericanos". Estos convenios bilaterales contenían la *cláusula de la nación más favorecida*, que tenía una vigencia de tres años y con un límite de 50% en la reducción arancelaria. Según datos ofrecidos por José

Attoloni [1950]³⁰ el comercio exterior estadounidense se distribuía de la siguiente forma: 61.8% correspondía a los países que habían firmado convenios como el descrito anteriormente, 1.2% con países que estaban tramitando convenios similares, 1.5% con la URSS y 35% con países no ligados por convenios recíprocos.

El convenio de 1942 formaba parte del primer grupo y empezó a negociarse desde 1940, siendo firmado en el año citado y únicamente puesto en vigor en enero de 1943. La negociación de éste centró la discusión en el nivel nacional sobre el proyecto de desarrollo económico que el Estado mexicano pretendía poner en vigor; al mismo tiempo se planteó el papel que Estados Unidos podía desempeñar en este proceso.

Algunos aspectos contenidos en este convenio merecen mención: un primer elemento, que centró parte de la discusión, se refería al uso de impuestos aplicables a las importaciones, aranceles y permisos previos, en relación con la política económica vigente.

Para algunos, el gobierno mexicano tenía la capacidad de disminuir o derogar el impuesto de 15% para ayudar a las exportaciones y subsidiar aquellos artículos que lo necesitaban; pero se consideraba que los impuestos obtenidos del desarrollo económico interno eran los que debían pagar los subsidios y no pretender subsidiar el proyecto de

³⁰José Attoloni, *El Tratado de Libre Comercio Americano*, México, Investigación Económica, 1950.

industrialización con los impuestos obtenidos del sector externo.

Otro aspecto se circunscribía al carácter de la negociación, que en opinión de muchos se centraba demasiado en las concesiones arancelarias y en los posibles montos de recaudación resultado del comercio exterior; sin olvidar la tendencia predominante a regular esta actividad, en términos de desequilibrio en la balanza de pagos y no en la desigualdad del modelo de desarrollo económico.

Uno de los elementos que alimentó la discusión se centraba en el proyecto de industrialización que proponía el Estado mexicano; éste fue parte nodal en las negociaciones de 1942 y también significó el primer obstáculo que se presentó en esta etapa, cuando la delegación mexicana rechazó el primer grupo de propuestas estadounidenses al constatar que la reducción arancelaria no protegía el desarrollo de la industria mexicana y afectaba el equilibrio de la balanza de pagos.

En este mismo orden de ideas, los negociadores mexicanos rechazaron la exigencia estadounidense de considerar que ambas economías se enfrentaban al cumplimiento del convenio en pie de igualdad económica, sin que Estados Unidos reflexionara sobre el enorme esfuerzo que implicaba para México este tipo de arreglo.

Una observación muy generalizada entre los negociadores mexicanos versó sobre el propio proceso de industrialización y la estrategia que se pretendía aplicar en el ni-

vel de comercio exterior; aludiendo con ello al peligro que en el mediano plazo significaría el reducirse a un solo mercado y a la casi nula diversificación en los productos de exportación. En general, la creencia entre la mayoría de quienes estaban a cargo de este proceso era de que, pasada la conflagración bélica, México volvería a diversificarse en cuanto a mercados y productos y solamente una minoría consideraban que el modelo a consolidar se centraba en un proyecto estrechamente ligado a la economía de Estados Unidos.

Por su parte, este país veía en el convenio de 1942 la posibilidad de asegurar la venta de sus productos manufacturados en el mercado mexicano; no olvidemos que en esta época Estados Unidos tenía muy fresco el recuerdo de la crisis de sobreproducción de los años treinta y el evitar un nuevo colapso económico los hacía contemplar el mercado mexicano como una "válvula de escape" natural.

También se tenía muy claro que, ante la carencia de determinadas materias primas y recursos naturales, era necesario asegurar su continuo abastecimiento, sobre todo en tiempos de guerra, por lo que existió una política muy clara al respecto que tuvo consecuencias inmediatas, no únicamente en México, sino también en Canadá. Baste decir que años después, el gobierno de Estados Unidos formuló un inventario de los recursos naturales que consideraba indispensables para su economía (*Informe Paley*) y dentro de dicho repertorio, México y Canadá poseían el mayor número de ellos; este hecho implicó que con los

años, estos países, en cuanto receptáculos de materias primas vitales pasaran a ser considerados territorial y económicamente parte de la seguridad nacional de Estados Unidos [Gutiérrez-Haces, 2000b].

Por último, una de las grandes presiones que ejerció Estados Unidos en esta negociación, se ubicó en el petróleo mexicano; varios países exportadores de petróleo buscaban colocar su producción petrolera en el mercado estadounidense, enfrentando el problema de que hasta esta fecha existían grandes restricciones, debido a que sólo 5% del total del petróleo refinado de Estados Unidos entraba con una cuota arancelaria reducida en el mercado estadounidense. De esta cuota de 5%, Venezuela acaparaba 79.9%, en comparación con Colombia y otros países en los que se incluía a México, el cual sólo participaba con un 3.8 por ciento.

Aunado a esto, Estados Unidos insistió inicialmente en participar en la explotación petrolera en México, tratando de ocupar el vacío dejado por las compañías extranjeras después de 1938; estas gestiones no tuvieron éxito pues en el ánimo de los negociadores prevalecía la opinión de que había que evitar negociaciones que pudieran frenar y obstaculizar la consolidación de las industrias existentes en México.

Si bien en materia de petróleo poca fue la ganancia inicial por parte de Estados Unidos, resulta interesante observar la insistencia con que se pedían garantías para la inversión estadounidense, haciendo para ello referencia a la

cláusula de Tratamiento Nacional que los protegía frente a la competencia de la inversión nacional mexicana.

El convenio fue firmado en diciembre de 1942, logrando con éste la reducción o congelación de 50% sobre 200 fracciones arancelarias de la Tarifa General de Importación Mexicana, dentro de esta reducción el sector manufacturero tuvo un espacio privilegiado, en especial los textiles, los artículos de confección, los aparatos domésticos, los productos agrícolas procesados y ciertos productos semiduraderos.

Por su parte, México logró una mejor colocación comercial del petróleo, plomo y cinc en el mercado estadounidense, todo esto de manera transitoria pues con el fin de la guerra cambiaron los intereses económicos de Estados Unidos y se abrieron nuevos mercados internacionales.

La negociación y firma del tratado de comercio debe ubicarse dentro del clima económico internacional generado por la segunda posguerra, en el que la formulación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT); la reunión que dio origen a la redacción de la Carta de La Habana (1947) y la Reunión de Chapultepec (1945), fueron instancias de enorme importancia, en las cuales se debatió sobre el futuro del comercio internacional bajo parámetros libre-cambistas y geopolíticos.

En todas estas reuniones, el gobierno mexicano dejó sentada su decisión de no aceptar el libre comercio como base de sus relaciones económicas bilaterales, aludiendo la necesidad de proteger la industria mexicana. Sin duda, esta

decisión marcó claramente los límites de la relación económica de México y Estados Unidos y a su vez el rumbo tan opuesto que tomó el desarrollo económico de Canadá, país que en el mismo periodo negoció con Estados Unidos una mayor apertura de su sector manufacturero y extractivo, como se observa en la primera parte de este análisis.

Independientemente de estas consideraciones, con el transcurso del tiempo, resultó muy evidente que si bien la industria mexicana había logrado un importante nivel de proteccionismo, la inversión extranjera directa, y más específicamente la estadounidense, había logrado sortear la urdidumbre legal mexicana y participar en la producción de determinadas manufacturas. Con el supuesto de que ciertos bienes manufacturados no estaban disponibles en México, la inversión estadounidense sacó ventaja del proteccionismo arancelario mexicano y se ubicó mediante la inversión directa dentro del espacio económico mexicano. De esta manera logró penetrar ciertas ramas, no únicamente del sector manufacturero sino también del comercio interno, iniciándose con esta estrategia la introducción de las compañías trasnacionales en el país.

Durante esos años, no existió una posición clara por parte del gobierno mexicano, como tampoco fue el caso en Estados Unidos, para encarar la relación económica con algo más que el acuerdo comercial firmado en 1942. El proyecto de industrialización mexicana fue el punto central de discrepancia, en cuanto a que se consideraba que su éxito

dependía en gran medida del proteccionismo que se estableciera en relación con las mercancías provenientes de Estados Unidos. Aunado a esto, la conducta empresarial, en ocasiones oportunista y descontenta con las posiciones del gobierno mexicano, ayudaba en poco a mejorar una relación bilateral que, por momentos, se perfilaba conflictiva.

El Acuerdo de Comercio de 1942, se dio por terminado oficialmente el 24 de junio de 1950; por mutuo acuerdo, en vista del deseo explícito de México de liberarse de éste. La determinación se debió a varias circunstancias de diversa índole. En primer término, la relación con su contraparte en ocasiones había sido ríspida, por ejemplo en 1943 el gobierno mexicano había promulgado un decreto que establecía aumentos considerables a los impuestos aduanales de varios productos; tal medida molestó a Estados Unidos pese a que esta decisión no afectaba sus intereses económicos en México ni contravenía el contenido del acuerdo comercial; la protesta estadounidense finalmente logró revocar el decreto del gobierno mexicano. De acuerdo con Rafael Izquierdo [1975], a raíz de este hecho creció el rechazo mexicano a la negociación de acuerdos comerciales de carácter internacional, es un hecho que hasta la década de los sesenta esta posición no había podido ser revertida.

Efectivamente, el acuerdo estadounidense de 1942, mermaba la soberanía del Estado y erosionaba su capacidad para dictar una política fiscal acorde con los intereses de la estrategia de desarrollo económico de México.

Un segundo hecho que coadyuvó a la cancelación del acuerdo fueron los acontecimientos ocurridos durante la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, llevada a cabo en México en 1945 (Conferencia de Chapultepec), en la cual Estados Unidos propuso una serie de medidas para regular el comercio internacional con el propósito de establecer un régimen internacional basado en el libre comercio; esta propuesta provocó una abierta oposición de México y la mayoría de los países latinoamericanos. Posteriormente, en 1947, se planteó de nuevo la propuesta de regir el comercio internacional bajo los parámetros librecambistas en el marco de la Conferencia de La Habana; ante la oposición de diversos países, entre ellos México, de crear una Organización Internacional del Comercio (OIC), los países pro libre comercio como Canadá y Estados Unidos crearon el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT)

Obviamente, la diferencia de opiniones acerca de la adopción del libre comercio suscitó un quiebre de importancia en la relación entre México y Estados Unidos y desde luego que erosionó el buen funcionamiento de su acuerdo comercial, cabe decir que el malestar en el lado mexicano era compartido por el gobierno y gran número de empresarios. Finalmente, en 1948, el gobierno mexicano inició una revisión del acuerdo comercial, la cual profundizó los malos entendimientos; ante el estancamiento de las negociaciones el gobierno estadounidense alegó una compensación, pero la contraparte mexicana solicitó dar

por terminado el arreglo el cual finalmente fue anulado, como ya lo mencionamos, en 1950. Aunado a lo anterior resulta evidente que la guerra de Corea significó un ingrediente adicional, ya que el gobierno y el empresariado mexicanos buscaban mayor libertad en la política comercial del país.

Posteriormente, hubo momentos en que el gobierno mexicano consideró las ventajas de ingresar al GATT o de negociar un nuevo acuerdo comercial con Estados Unidos; pero no fue sino hasta 1960 que México decidió alejarse sustancialmente de su política de no celebrar acuerdos comerciales y se unió a Brasil, Argentina, Uruguay, Perú, Ecuador, Colombia, Chile y Paraguay bajo la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

Las circunstancias aquí descritas no significaron en términos reales un verdadero menoscabo en la relación económica entre los dos países, en cuanto que por encima de la relación gubernamental, ya existía un importante movimiento de inversión privada estadounidense que había logrado inclinar favorablemente el nacionalismo y el proteccionismo mexicano.

Un gran número de empresas norteamericanas habían decidido producir *in situ* para el mercado interno mexicano, aprovechando justamente la casi nula competencia extranjera en el país, y la existencia de un mercado cautivo de consumidores; esta estrategia ya había sido probada con bastante éxito en las plantas subsidiarias en Canadá

(*branch plant*), como se mencionó anteriormente [Gutiérrez-Haces, 1993 y 1991].

Pese a que Estados Unidos aprovechó ampliamente la situación interna generada por el proteccionismo mexicano, la animadversión de los inversionistas extranjeros fue una constante en la relación entre los dos países, los estadounidenses siempre observaron con cierta desconfianza cualquier alusión de contenido nacionalista; esta situación se limó con el tiempo, cuando años después los gobiernos de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) y de Miguel Alemán Valdés (1946-1952) se ocuparon de neutralizar la política introducida por el presidente Lázaro Cárdenas, rectificando las medidas tomadas en el pasado en cuanto a reparto de tierras y cuestiones sindicales, entre otros aspectos.

A partir de 1950, la política de comercio exterior del gobierno mexicano se reforzó, considerando que una parte importante del ingreso nacional del país se gastaba y se derivaba justamente de las actividades resultantes del comercio exterior. A partir de 1952, se empezó a hablar oficialmente de la formulación de una política económica internacional que se vinculara directamente con el desarrollo económico de México.

Dentro de este enfoque, la relación con Estados Unidos se consideraba un elemento central en la balanza de pagos, ya que 90% de los ingresos de México por concepto de turismo, así como la totalidad de las remesas de trabajadores mexicanos en el extranjero y la mayor parte

del capital que ingresaba al país bajo la forma de inversión privada, así como las remesas institucionales o empréstitos oficiales, se originaban en Estados Unidos.

Un aspecto de interés era la situación que privaba en la balanza comercial de México, la cual en 1951 arrojaba un déficit comercial importante como consecuencia de una política deliberada del gobierno mexicano, el cual fomentaba la importación de bienes de capital y materias primas necesarias para el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones.

Esta estrategia se apoyó en la utilización de las reservas acumuladas que habían sido obtenidas gracias a la coyuntura económica provocada por la guerra de Corea (1950); con esta política, el gobierno mexicano se propuso evitar la repetición de la situación que había acaecido al final de la segunda guerra mundial, cuando las reservas, por causa de las restricciones mundiales a las exportaciones, principalmente de Estados Unidos, no pudieron utilizarse para importar [Banco Nacional de Comercio Exterior, 1953].

A partir de la derogación del tratado comercial con Estados Unidos, México recuperó su política de libertad cambiaria y comercial sin discriminación, sosteniendo un arancel autónomo. A partir de 1952 se reafirmó la aplicación de los lineamientos de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal (diciembre de 1950) en materia económica, por la cual, entre otros, el Ejecutivo estaba facultado para imponer restricciones a las importaciones y/o a

las exportaciones, determinar la forma en que debía realizarse la distribución de artículos importados escasos, estableciendo prioridades para atender las demandas preferentes por razones de interés general; asimismo, se estipuló que los productores estaban obligados a satisfacer primero la demanda del consumo nacional, antes de efectuar exportaciones; por último, esta ley tenía como propósito que la política arancelaria continuara utilizándose para facilitar la adquisición de productos necesarios al desarrollo económico, como era el caso de los bienes de capital y las materias primas industriales, e impedir la exagerada importación de artículos de lujo.

La política de promoción del comercio exterior, durante estos años, concebía un régimen impositivo que consideraba que los impuestos generados por esta actividad debían tener un propósito regulador y no necesariamente servir para una política proteccionista con fines exclusivamente fiscales.

El gravamen al comercio exterior en México del total de los impuestos recaudados por la federación había descendido desde inicios de los cincuenta; en 1951, el total de impuestos a las importaciones y exportaciones representaban 30.4% del total recogido por la federación, en 1952 este porcentaje había disminuido a 23.7%. Este hecho encuentra su explicación en la política fiscal del gobierno en la cual el impuesto sobre la renta (ISR) representaba la fuente de mayores ingresos para la federación, indirectamente el aumento de la carga fiscal del ISR servía para

desalentar las importaciones de la población con ingresos más elevados.

El proteccionismo implantado por el Estado mexicano tuvo un cambio de timón con la derogación de 1957, protegiendo con ésta a todo inversionista que aceptara producir en México, pero siguiendo determinadas reglas. En tales circunstancias, la inversión extranjera directa se convirtió en un elemento de importancia en el proyecto de sustitución de importaciones, en especial en lo relacionado con la producción de bienes intermedios y de consumo duradero.

Entre 1954 y 1960, el Estado mexicano consideró positiva la inversión extranjera y evitó hasta cierto punto, el imponer una reglamentación que a la larga la obstaculizaría; así, en 1955, el propio gobierno declaraba: "los capitales extranjeros es un grupo que debe compartir la responsabilidad de lograr el desarrollo económico del país".

La atracción de la inversión extranjera, implicó el no recurrir a devaluaciones monetarias, sostener la libertad cambiaria, ofrecer incentivos fiscales no exclusivos a los inversionistas mexicanos y aplicar un control moderado, como fue el caso de 1952 a 1958.

Aparentemente, si la inversión estadounidense estaba relativamente restringida y el Estado mexicano llevaba a cabo una política de apoyo a ésta, podríamos fácilmente concluir que la relación México-Estados Unidos, por lo menos hasta 1960, se conducía en términos cordiales. Sin embargo, esa relación conoció sus limitantes a partir del

momento en que la migración temporal de trabajadores mexicanos a Estados Unidos se incrementó, siendo necesario reglamentarla a partir de 1942.

Con seguridad, parte de los cambios que modificaron el carácter de las relaciones México-Estados Unidos, se suscitó alrededor de 1960, bajo el gobierno del presidente López Mateos (1958-1964), quien al adquirir las compañías American Foreign Power y la Mexican Light and Power Co., generadoras y distribuidoras de energía eléctrica en México, logró reavivar los recuerdos de la expropiación petrolera por Lázaro Cárdenas (1934-1940). Pese a esto, la inversión extranjera continuó siendo aceptada dentro de los criterios gubernamentales, y el financiamiento al desarrollo también buscó fuentes exteriores, ubicadas en empréstitos internacionales.

Con López Mateos en la presidencia (1958-1964), el Estado mexicano utilizó su política económica exterior como elemento de legitimación y rearticulación social, en torno al proyecto político y económico vigente; no hay que olvidar que los múltiples viajes del Presidente sirvieron también para darle una mayor visibilidad al país y, esencialmente al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Al mismo tiempo, significaron uno de los primeros intentos para reducir el excesivo bilateralismo de la relación México-Estados Unidos, con base en la apertura de nuevos mercados para México.

El tercermundismo de Estado como antídoto a la continentalización

A partir de los años setenta se perfila un cambio en la proyección económica de la diplomacia en México, el cual se reafirmó posteriormente en 1979. Durante el gobierno del presidente Luis Echeverría (1970-1976), el aislacionismo diplomático mexicano fue seriamente cuestionado por el propio gobierno, considerando que el énfasis otorgado a las relaciones bilaterales con Estados Unidos había sido excesivo y en detrimento de los contactos diplomáticos con otros países. A partir de este planteamiento, se juzgó que nuestra pasividad internacional era un error y que ésta afectaba directamente al propio proceso de desarrollo económico. La política exterior mexicana se transforma sensiblemente en este sexenio, las temáticas económicas ocuparán un lugar central en la agenda diplomática de Echeverría [Rico, 2000]. A raíz de estos planteamientos, el presidente declaraba públicamente en 1974:

El aislacionismo es hoy, más que nunca, doctrina impracticable. El progreso de cada pueblo depende cada vez en mayor medida de la forma como establezca relaciones complementarias con los demás. Debemos cobrar mayor conciencia de que nuestro destino está ligado a las transformaciones que ocurren más allá de nuestras fronteras. Abstenernos de participar en ellas significaría transferir al exterior la posibilidad de determinar el futuro de la nación y comprometer los perfiles de su identidad. Equivaldría, también, a desplazar el ejercicio de la soberanía a centros de poder ajenos al país. Es por ello necesario multiplicar contactos con el exterior; hacer de la diplomacia un medio más apto para la defensa de

nuestros principios e intereses y salir al mundo para enfrentar los problemas que nos afectan [Secretaría de la Presidencia, 1976: 193].

Pese al interés de México por romper con el excesivo bilateralismo en nuestras relaciones con Estados Unidos, a partir de acciones diplomáticas más dinámicas e intensas, los logros no fueron en muchas ocasiones más que espectaculares pronunciamientos públicos, debido a que México en ese momento carecía de una base internacional de poder político y económico lo suficientemente sólida como para realizar un viraje de tal envergadura que lo encaminara a disminuir el peso de dicha relación, como sería posteriormente el caso del presidente José López Portillo con el petróleo.

Este periodo se caracterizó por la multiplicidad de pronunciamientos e iniciativas tendientes a la reestructuración de la política gubernamental en materia diplomática así como en lo económico y en especial en su comercio exterior; una de la primeras acciones del presidente Echeverría en ese sentido, fue la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), por medio de la promulgación de un decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1970 a escasos 30 días de su toma de posesión.

Una primera mirada sobre los hechos anteriores podría dejar la impresión de que durante la gestión del presidente Echeverría hubo un exceso de cambios institucio-

nales que en realidad, en muchos casos, al cabo de seis años demostraron haber dejado escasos resultados; por el contrario, si se profundiza sobre las causas de esta celeridad por parte del Ejecutivo, aparecen varios aspectos de interés para los propósitos de este ensayo.

En primer término, debe considerarse que Luis Echeverría heredó una estructura burocrática terriblemente anquilosada que había crecido cobijada por la inercia del proyecto de industrialización sustitutiva de importaciones (isi) y las secuelas de la nacionalización del petróleo, la electricidad y los ferrocarriles, entre otros; los sindicatos gozaban de una enorme fuerza gracias a su connivencia con el PRI, y la clase empresarial había crecido y se había enriquecido gracias al largo periodo de proteccionismo económico vinculado con el proyecto de la ISI.

Ante este panorama, las posibilidades de un cambio que partiera directamente de la iniciativa presidencial resultaba complejo debido a la situación de privilegios que prevalecía en el seno de la burocracia y del sindicalismo oficial que respaldaban al partido político en el poder; durante estos años se acuñó la frase: "Vivir fuera del presupuesto es un error".

El sinnúmero de iniciativas que dieron origen a nuevos decretos y leyes, así como a la creación de instituciones, direcciones, departamentos y oficinas relacionadas con la economía y el comercio exterior durante la presidencia de Luis Echeverría, deben ser interpretadas como parte de un proceso que buscaba canalizar dentro de una nueva ins-

titucionalidad las exigencias de una visión renovada del comercio exterior. Echeverría logró, en pocos años, establecer una estructura burocrática paralela más acorde con sus objetivos de renovación institucional, estructura que encargó a una clase de funcionarios, más "modernos" y tecnificados.

Intentó introducir cambios económicos sustanciales, pero sus propias bases políticas lo obstaculizaron en los hechos; se permitió que el Presidente recurriera reiteradamente a los pronunciamientos internacionales de corte progresista como una suerte de válvula de escape para sus propósitos de cambio, pero en la práctica, sus iniciativas tuvieron un difícil aterrizaje.

En un primer momento, una de las preocupaciones iniciales del presidente Echeverría fue la constatación de que el modelo de desarrollo económico manifestaba signos de agotamiento y que esta situación tarde o temprano afectaría el poder priísta. El desafío del nuevo gobierno iba entonces más allá del debate sobre el excesivo peso económico de Estados Unidos sobre el comercio exterior de México, aunque definitivamente Echeverría se valió justamente de este hecho para detonar los cambios económicos. Frente a esto, la política exterior mexicana consolida su vena pragmática al acentuar su papel como instrumento central en el cumplimiento de las funciones de acumulación de la acción estatal [Rico, 2000].

Un segundo aspecto a tomar en consideración para entender la estrategia comercial de apertura durante el pe-

riodo de Echeverría, es la coyuntura internacional y, dentro de ésta, la relación con Estados Unidos. Un año después de haberse instalado el gobierno de Luis Echeverría, exactamente en 1971, el IMCE señalaba el fenómeno de la balanza desfavorable a Estados Unidos lo cual dio lugar a que el gobierno de Richard Nixon declarara la congelación de precios y salarios; la suspensión de la convertibilidad del dólar en oro y un impuesto adicional de 10% a todas las importaciones que ingresaban a Estados Unidos; asimismo, se ofreció un importante incentivo a las empresas estadounidenses localizadas en el extranjero para que repatriaran sus actividades; todas estas medidas afectaron directamente al comercio exterior de México y de Canadá, precipitando a los dos países hacia un proceso de deterioro económico que estallaría aparatosamente en 1982.

A raíz de las medidas estadounidenses, el gobierno de Echeverría intentó hacer prevalecer su condición de país vecino y de socio privilegiado, aludiendo a su "relación especial" con Estados Unidos; todos estos argumentos fracasaron, marcando indudablemente el quehacer diplomático a futuro y acelerando el convencimiento oficial de que México debía diversificarse; este incidente, parte de una larga cadena de malos entendidos y represalias comerciales, desató la opinión, entre varios funcionarios, de que la relación con Estados Unidos debería reglamentarse, hecho que solamente se concretaría hasta 1990 con el TLCAN.

Un tercer aspecto que influyó sobre las decisiones que Echeverría tomaría más adelante en materia de comercio

exterior, fue la existencia de un comercio triangular en que una buena parte de las mercancías mexicanas exportadas a Estados Unidos eran reexportadas por este país a otras naciones. En el sentir de varios economistas, el comercio triangular era antieconómico ya que reducía la utilidad que correspondía al comercio exterior de México e impedía la posibilidad de abrir directamente otros mercados para las mercancías mexicanas [Arellano García, 1980].

Durante este sexenio se diseñó una política de promoción de las exportaciones apoyada en el sector paraestatal, tal fue la función del Banco Nacional de México, S.A.; el Banco Nacional de Comercio Exterior y el Instituto Mexicano de Comercio Exterior; asimismo, se dio mayor espacio a la discusión sobre la integración económica, en este sentido sobresalen los trabajos de la Comisión Técnica para los Procesos de Integración. La reorganización del servicio exterior mexicano no se dejó esperar, el número de embajadores con formación económica aumentó así como una mayor articulación entre las embajadas y consulados, y las representaciones comerciales en el extranjero.

El sector privado participó inicialmente al lado del gobierno en favor de un mayor impulso al comercio exterior, tal fue el caso del Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI); la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM); la Asociación para el Fomento de Exportaciones Mexicanas (AFEM); la Confederación de Cámaras Industria-

les de Estados Unidos Mexicanos (Concamin); la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacina) y la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco).

Indudablemente, uno de los aspectos más interesantes de este proceso fueron los cambios que se dictaron al funcionamiento del comercio exterior; más allá de la creación de un instituto que de manera *ad hoc* se consagraría a la promoción de las exportaciones mexicanas y de bancos cuya función principal era la promoción de las exportaciones, fueron los cambios en la aplicación de los aranceles, gracias a la adopción que desde los años sesenta se había hecho de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, lo que dio la pauta del cambio. En este proceso sobresale el hecho de que el gobierno mexicano dictó un gran número de medidas, pero siempre en congruencia con los principios acordados dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), agrupación a la que México pertenecía desde 1960. Este hecho significó que la visión de la integración económica que el gobierno mexicano avalaba estaba obviamente vinculada a la perspectiva de otros países latinoamericanos; esta situación se prolongó durante los 30 años siguientes hasta el momento en que se inició la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1990) en que México pasó a compartir la visión de integración económica promovida por Estados Unidos y Canadá.

Un aspecto por demás interesante fue la preocupación de Echeverría por los recursos naturales; como consecuencia de esto, se establecieron tasas elevadas para la exportación en bruto de los recursos naturales no renovables que tenían bajo valor agregado para su extracción, captura, corte y transporte. El objetivo de este gravamen era conservar y proteger esos recursos y procurar su transformación en el país o al menos el abastecimiento del mercado nacional.³¹

La búsqueda de reglas más justas para el comercio exterior fue vinculada a una genuina preocupación por los sectores más desfavorecidos, como fue el caso de los caficultores y la creación del Instituto Mexicano del Café (IMCE), del Fondo Nacional de Turismo (Fonatur) el cual buscó la promoción de desarrollos turísticos como el de Ixtapa que, supuestamente, beneficiaría a los ejidatarios en Zihuatanejo. Aun en el caso de que estas iniciativas no tuvieran el éxito esperado, indiscutiblemente ésta fue la primera ocasión en que la promoción del comercio exterior y la inversión extranjera fue dimensionada en una perspectiva más social y no únicamente en favor de los sectores económicos tradicionalmente privilegiados.

Para lograr tales cambios, se regularon los incentivos fiscales para el fomento de las exportaciones, entre los que

³¹ Comisión técnica para los procesos de integración, *Principales instrumentos de la política de comercio exterior y desarrollo industrial de México*, 1973.

se contaba la devolución de los impuestos indirectos y el impuesto general de exportación, así como el reglamento para la industria maquiladora (1972).³²

Indudablemente, la exigencia de que 40% del costo de manufactura de origen nacional necesaria para autorizar la importación de materias primas, productos semimanufacturados o terminados, dio la pauta sobre el tipo de apertura comercial que se buscaba instrumentar.

La promulgación de la Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas en diciembre de 1972, así como la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de diciembre de 1973, fueron los instrumentos legales de los cuales se sirvió el gobierno de Echeverría para sustentar con hechos su discurso internacionalista sobre la protección de los recursos naturales y la necesidad de un código de conducta de deberes y derechos económicos de las naciones.

Una de las hipótesis que podríamos formular, al analizar este periodo, sería que el presidente Echeverría, así como su gabinete, estaban convencidos de la necesidad de una modernización económica que contemplara una diver-

³²El régimen de las maquiladoras se caracterizaba por permitir a los interesados realizar actividades de producción, ensamble y acabado. Las maquiladoras podían importar u obtener las materias primas, partes, piezas o unidades dentro del mercado nacional e importar, libres de impuesto, la maquinaria, los aparatos, instrumentos, equipo, refacciones y herramientas requeridas para el proceso productivo. Asimismo, la exportación de los productos maquilados se hacía sin gravamen.

sificación en el comercio exterior y en sus socios comerciales, así como la puesta en marcha de un proceso paulatino de apertura comercial.

La conciencia del peso económico de Estados Unidos estuvo siempre presente en el ánimo de este grupo de funcionarios que buscaba introducir ciertos cambios; la tozuda resistencia del sector privado mexicano y el cabildeo de Estados Unidos impidieron que estos cambios se consolidaran.

También en este periodo se produjeron los primeros documentos oficiales que planteaban los principios de política económica exterior del gobierno mexicano; la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados representa un buen ejemplo de lo anterior:

México tiene la necesidad latente de apoyar el desarrollo del derecho internacional. La Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados es la propuesta de un código de conducta internacional para restaurar la situación económica internacional en su conjunto a través de negociaciones entre países en vías de desarrollo y los países industrializados [Arrellano García, 1980].

El estigma que rodeó al presidente Luis Echeverría durante toda su gestión, en relación con los sucesos de 1968, impidió, salvo en contadas excepciones, evaluar objetivamente las iniciativas políticas y económicas que se emprendieron durante su mandato, con el propósito de iniciar un proceso de apertura comercial menos dependiente de Estados Unidos.

En especial, durante su presidencia se impulsó la reivindicación del uso de los recursos naturales; la racionalización en la utilización y exportación de las materias primas; el trato preferencial para la transferencia de tecnología hacia los países en vías de desarrollo; una mayor responsabilidad en el uso de las fuentes de energía; la creación de empresas multinacionales comunes a los países en vías de desarrollo y la fundación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) conjuntamente con Venezuela, en 1975. Éstas fueron algunas de las propuestas que proyectaron la política económica exterior de México a una dimensión más vinculada a la problemática de los países del Tercer Mundo y los llamados Países No Alineados.

México sufrió en 1976 los efectos de una profunda crisis económica que desembocó en la devaluación del peso mexicano y la entrada a un proceso de negociación con el FMI. La deuda externa ascendía a 19 600 millones de dólares en ese momento, cuando a finales del sexenio anterior representaba un monto de 3 776 millones de dólares.

Sobre el análisis de estos hechos existe una profusa bibliografía; pero para los propósitos de este trabajo nos interesa destacar que el periodo que transcurrió de 1971 a 1976 podría ser calificado como una clara etapa de transición hacia la apertura económica de México, truncada por la crisis económica antes mencionada. La intervención del Fondo Monetario frustró dicha etapa y las medidas

impuestas por este organismo internacional reorientaron la economía mexicana hacia un claro proceso de *continentalización* al condicionar el apoyo financiero a México, al desmantelamiento del sistema proteccionista y a la no intervención económica del Estado.

El Estado petrolizado desafía la continentalización

José López Portillo (1976-1982) asume la presidencia de la República en medio de una profunda crisis en que se cuestionaba seriamente la confiabilidad de un sistema político apoyado en el PRI y en un modelo de desarrollo estabilizador desgastado y responsable de serias contradicciones sociales. Sin embargo, el valor de la exportaciones del petróleo aumentó vertiginosamente de 1 019 millones de dólares, en 1977, a 13 303 millones en 1981, año en que los precios del petróleo empiezan a declinar en el mercado internacional. En este lapso, la política exterior de México creció al ritmo de su producción petrolera, convirtiéndose ésta en una "diplomacia económica petrolizada": "El petróleo es nuestra potencialidad de autodeterminación, porque nos hará menos dependientes del financiamiento externo y mejorará nuestras relaciones económicas internacionales" [José López Portillo, III *Informe de gobierno*].

De esta forma, la producción petrolera vino a constituirse en una cortina de humo ante las presiones del FMI y en un conducto por el cual México se deslizó firmemente

de una política exterior activa, aunque limitada, a una diplomacia pujante. A partir de 1979, nuevas variantes aparecen en la conducción de la política económica exterior: se crean programas de asistencia económica para la región centroamericana y del Caribe gracias a la bonanza petrolera y, por primera vez, se activó la diplomacia de partido que ya había empezado a funcionar con el presidente Echeverría.

La elite económica agrupada en el Consejo Coordinador Empresarial se oponía a casi todas las acciones del presidente López Portillo, en especial las económicas y las de corte diplomático. La presión sobre el gobierno a lo largo del sexenio se hizo por medio de acciones de desestabilización, tales como la fuga de capitales y de divisas en manos privadas, la especulación, el retiro de la inversión privada y la falta de apoyo a las iniciativas económicas del gobierno. El Consejo Coordinador Empresarial reclamaba, entre otros, una mayor tajada de la actividad económica y consideraba que la excesiva intervención del Estado era limitante y contraproducente para los intereses del sector privado.

En los dos últimos años de su gestión, se intentó de nuevo la apertura gradual de la economía. La Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior se dio a esta tarea, por medio de un programa de sustitución de permisos por aranceles y la disminución de los aranceles. Dentro de su gabinete, las opiniones en torno a esta iniciativa fueron antagónicas; las áreas financiera y de comercio exte-

rior se manifestaron favorables al cambio, pero la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial la impugnó, argumentando el daño que significaría para la planta productiva [Olea Sisniega, 1994].

Sin duda, el sexenio del presidente López Portillo será recordado por el debate nacional que provocó la posibilidad de que México ingresara al GATT; en el pasado, el gobierno mexicano deliberadamente se había mantenido al margen de este acuerdo, convertido en el organismo internacional que promovía el libre comercio. Con esta actitud, México mantenía su posición de escepticismo y de rechazo hacia la práctica librecambista que había sostenido durante la conferencia de La Habana y la conferencia de Chapultepec, en la década de los cuarenta.

Durante la Ronda Tokio del GATT (1973-1979) iniciada en medio del mandato de Luis Echeverría, se envió una delegación mexicana encabezada por el secretario de Hacienda, José López Portillo. Las discusiones llevadas a cabo en torno a subsidios e impuestos compensatorios; métodos de valoración aduanera; prácticas antidumping; compras gubernamentales; barreras técnicas al comercio y licencias para la importación, tuvieron particular importancia para la delegación mexicana, la cual veía favorablemente el ingreso de México al GATT como un mecanismo que ayudara a la consolidación de la estrategia exportadora.

En 1978, en pleno sexenio de López Portillo, varios funcionarios mexicanos de alto nivel, alentados por el am-

biente generado por la Ronda Tokio del GATT, participaron en las discusiones sobre barreras no arancelarias. La multiplicación de reuniones en torno a nuevas temáticas las cuales tocaban asuntos de su interés como los subsidios, los derechos compensatorios y las compras gubernamentales entre otras, obligó a que un mayor número de funcionarios asistieran a dichas reuniones.

En 1979, el gobierno de López Portillo manifestó oficialmente su interés por incorporarse al GATT por medio de un Protocolo de Adhesión; a finales de octubre de ese año, el protocolo había sido terminado y el presidente tomó la decisión de entregar a la prensa nacional tanto el protocolo como el informe del grupo de trabajo, considerando con este gesto que se abría un proceso de consulta nacional sobre el ingreso de México al GATT.

Con esta medida, López Portillo abrió uno de los escasos espacios democráticos de la década, durante cerca de cuatro meses, la población interesada, aunque no siempre bien informada, polemizó en un tono que ni por asomo se reducía a la adhesión o el rechazo al GATT, en realidad lo que estaba a discusión era el modelo de desarrollo que México debía adoptar en un futuro cercano, no en vano, años después se publicó un libro que daba recuento de esta época titulado *México, la disputa por la nación*.³³

López Portillo no estuvo en condición de controlar totalmente el proceso y la polémica entre diversos miem-

³³Rolando Cordera y Carlos Tello, *México la disputa por la nación*, Siglo XXI Editores, México, 1981.

bro del gobierno y del sector privado se agravó, convirtiéndose en un tema de debate nacional. La Concamin, la Coparmex y la ANIERM fueron las organizaciones que se manifestaron más proclives para ingresar en el GATT, al considerar que la política económica de México debía inclinarse al libre comercio. Entre los principales argumentos que esgrimían en favor de la medida sobresalían: la protección de los intereses económicos de México por medio de instancias multilaterales como el GATT; el aprovechamiento de la protección legal que ofrecía el GATT en un entorno internacional en el cual México podía ser objeto de medidas discriminatorias; las ventajas que ofrecía el Protocolo de Adhesión, el cual regulaba el carácter gradual de la apertura comercial de México; los beneficios que a la larga se obtendrían por participar en un acuerdo multilateral de comercio.³⁴

Dentro de estos argumentos sobresalía aquel que consideraba que el libre comercio forzaría a la planta productiva mexicana a volverse más eficiente ante el embate provocado por la competencia internacional. Esta suposición se hacía acompañar de un argumento adicional que afirmaba que el ingreso al GATT haría irreversible la apertura comercial en México así como los cambios que traería aparejada tal iniciativa.

Resulta paradójico constatar que estos mismos argumentos alentaron el proceso de negociación del TLCAN años

³⁴Luis Malpica Lamadrid, *¿Qué es el GATT?*, Grijalbo, México, 1979.

después y que en ambos casos prevaleció una visión del cambio, claramente jerárquica y vertical, la cual consideraba que cualquier transformación económica en México debía ser una iniciativa del presidente y de su gabinete. Aunado a esto, tales argumentos no hacían más que revelar el darwinismo económico que prevalecía en ciertos sectores del gobierno y del empresariado mexicano.

Los grupos en contra del ingreso al GATT, pese a que provenían de una importante diversidad social, económica e ideológica, articularon una argumentación en contra que tuvo arraigo en amplios sectores sociales. En términos generales, se manifestaron favorables a la intervención del Estado y defendían la pequeña y mediana empresas, a las cuales consideraban las más vulnerables con relación a la competencia extranjera; alertaban ante la consabida pérdida de empleo y el riesgo de que la soberanía nacional fuera vulnerada; asimismo manifestaban su preocupación por la pérdida del poder negociador que nos ofrecía el petróleo al vernos obligados a acatar determinadas cláusulas; pero desde luego el argumento de mayor peso era el peligro que significaba Estados Unidos dentro del GATT, en el cual gozaba de tal preponderancia que fácilmente podía inclinar la balanza a su favor en determinadas negociaciones comerciales.

Pese a que el gobierno mexicano había dado los pasos necesarios para que México ingresara al GATT, la polémica levantada internamente provocó que el presidente López Portillo, por medio de sus negociadores, retirara la

propuesta de adhesión, la cual de hecho ya había sido aceptada por el GATT (18 de marzo de 1980).

En nuestra opinión, cuatro fueron los hechos que precipitaron la rectificación de rumbo del presidente mexicano: por una parte, produjo desconfianza el manifiesto interés de Estados Unidos en que México ingresara al GATT; la mención de crear una zona de libre comercio con Canadá y el Caribe los inquietó y el anuncio de la creación de un mercado de energía continental, que obviamente incluiría a México, provocó que López Portillo cancelara la construcción del gasoducto Cactus-Reynosa³⁵ hacia Estados Unidos. Aunado a lo anterior, los temas de la agenda comercial con Estados Unidos se habían deteriorado, en especial en lo tocante a subsidios y derechos compensatorios, lo cual desembocó en una mayor presión sobre el gobierno mexicano.

Resulta casi imposible el no establecer ciertos paralelismos entre lo ocurrido en México entre 1971 y 1984 y los hechos que acontecieron en el mismo periodo en Canadá. La mexicanización de la economía durante la presidencia de Luis Echeverría, y subsecuentemente de López Portillo, y el proceso de canadianización durante la gestión del

³⁵ El motivo del rompimiento fue una discusión con el secretario de Energía, Arthur Schlesinger apoyado por el senador Adlai Stevenson, en relación con el precio del petróleo fijado por México. Los estadounidenses consideraban que este precio incrementaría el precio del gas canadiense que Estados Unidos ya importaba (2.25 dólares por millar de pies cúbicos) y también que tarde o temprano Pemex debería venderlo a los precios internos de Estados Unidos, es decir 1.75 dólares por millar de pies cúbicos [Rico, *op. cit.*, p. 80].

primer ministro Pierre Trudeau, respectivamente buscaron opciones económicas alternativas y con sus acciones políticas despertaron el descontento de muchos sectores de la sociedad; ambos compartieron una política de apoyo y solidaridad hacia Centroamérica y rechazaron las dictaduras militares de América del Sur; también enfrentaron en sus países la desestabilización económica de la guerrilla urbana y los secuestros, y en los dos casos, el sector empresarial se acercó abiertamente a los intereses de la clase empresarial de Estados Unidos; por último, sus mandatos terminaron con profundas crisis económicas y financieras.

Las presiones por la instauración de una economía más abierta, sin proteccionismo y sin la intervención del Estado, así como la moderación en el lenguaje y el evitar los antagonismos con Estados Unidos, fueron las reivindicaciones de los empresarios canadienses y mexicanos al final del periodo de Trudeau³⁶ y la presidencia de José López Portillo. Por último, de la misma manera que Trudeau planteó varias alternativas para el futuro comercial de Canadá, de las cuales la más conocida es la *Tercera Opción*, también durante el sexenio de López Portillo, se discutieron tres opciones mutuamente excluyentes para solucionar la problemática con Estados Unidos: 1. La multilateral, que implicaba la adhesión de México al GATT; 2. La bilateral, que significaba un acuerdo con Estados Unidos, y 3. La unilateral, que consistía

³⁶El periodo presidencial de Trudeau y del Partido Liberal fue muy largo (de 1968 a 1984) y abarcó entonces la totalidad de las presidencias de Echeverría y López Portillo.

en un ajuste interno al sistema de estímulos a la exportación y que fuera acorde con el Programa Inmediato de Reordenación Económica [Olea Sisniega, 1994].

El Estado mexicano entre el pragmatismo y la vecindad con Estados Unidos

Miguel de la Madrid (1982-1988) recibió un país desarticulado y doblegado tanto interna como externamente. Estados Unidos había expresado reiteradamente, tanto en el nivel interno como diplomático, que los cambios que México había introducido en sus relaciones con Latinoamérica y en especial con Centroamérica eran inaceptables.

El país se había conducido durante los años recientes en circunstancias de excepción gracias al petróleo y esto le había otorgado un amplio margen de independencia económica. El cobro de esta política no se hizo esperar: a partir de 1982 México fue objeto de una avalancha de presiones, como fue la firma de una nueva Carta de Intención con el FMI que implicó un severo programa de austeridad de corte monetarista y el condicionamiento del crecimiento económico del país al pago puntual del servicio de la deuda externa de México. Dentro de estos lineamientos la disminución del déficit fiscal, del desequilibrio externo y de las presiones inflacionarias ocuparon un lugar central.

No bastando con estas medidas, el gobierno de Miguel de la Madrid elaboró un Plan Nacional de Desarrollo que

abarcaba de 1983 a 1988. Este documento establecía los elementos y las medidas que se consideraba necesario instrumentar para consolidar una política de cambio estructural; entre los aspectos más sobresalientes aparecía la redefinición del papel del Estado en México y la inserción del aparato productivo en la economía internacional [Rico, 2000].

Todas estas circunstancias obligaron a que México rectificara su posición en el ámbito internacional; tanto en su relación con Estados Unidos como en lo tocante a su activismo diplomático en Centroamérica. La desaprobación estadounidense hacia el quehacer diplomático mexicano influyó profundamente tanto sobre la política exterior como en la interna. El rompimiento temporal del Acuerdo de San José (1980-1984)³⁷ sobre suministros de petróleo con Nicaragua,³⁸ a un año de la toma de posesión de Miguel de la Madrid, significó un parteaguas entre la política exterior de los sexenios anteriores y el vigente. En este sentido, el rasgo que predominó durante este sexenio fue su

³⁷El Acuerdo de San José, firmado el 3 de agosto de 1980, para el suministro de petróleo, fue desarrollado conjuntamente por México y Venezuela en una primera fase; los beneficiarios inicialmente fueron: Costa Rica, Jamaica y Nicaragua. Los términos del Acuerdo estipulaban que ambos países aportarían, en partes iguales, 160 000 barriles diarios a la región, otorgando créditos por el equivalente de 30% de sus facturas petroleras con un plazo de cinco años y una tasa de interés de 4% anual. El plazo podía ampliarse a 20 años y reducirse la tasa de interés a 2% si los créditos eran usados en proyectos de desarrollo energético, cfr. Carlos Rico, 2000.

³⁸Lazo M. Francisco, "El Pacto de San José, un ejemplo de comercio y cooperación Sur-Sur", en *Cuadernos de Divulgación*, núm. 2, México, CINAS, 1986.

acercamiento sin cortapisas a los intereses económicos estadounidenses.

El Memorando de Entendimiento sobre Subsidio y Derechos Compensatorios suscrito en abril de 1985, el ingreso definitivo de México al GATT en 1986; el Entendimiento Marco sobre Comercio e Inversión firmado en 1987 y renegociado en 1989 con Estados Unidos, y las reformas aplicadas al *modus operandi* de la industria maquiladora, facilitaron el camino para la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado en 1994 por el presidente Salinas de Gortari.

En relación con el protocolo de adhesión de México al GATT, consideramos importante mencionar que 90% de las negociaciones de este acuerdo de carácter multilateral se llevó a cabo con la delegación de Estados Unidos; por otra parte, a diferencia de lo ocurrido en 1979, fue el Senado de la República el que convocó a una consulta popular antes de que el presidente formalmente instruyera al Secretario de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) a iniciar formalmente la adhesión de México al GATT.

La dinámica que tomó este nuevo intento difería por mucho del ocurrido durante el sexenio anterior; en primer término las condiciones económicas del país eran críticas, no únicamente por el programa de austeridad que se venía aplicando sino también por la manifiesta incapacidad económica del gobierno para cumplir con las exigencias del FMI; es un hecho que el terremoto de 1985 salvó a México de declararse virtualmente en moratoria.

Lo anterior ofrecía al gobierno de De la Madrid un margen de maniobra muy reducido en la negociación de su ingreso al GATT; es bien sabido que los negociadores mexicanos enfrentaron no pocas dificultades para hacer aprobar su ingreso a este organismo.

Dos aspectos favorecieron internamente tal iniciativa, dando al Ejecutivo la posibilidad de proyectar una imagen más contundente y firme que la que ofreció el presidente López Portillo, respecto al GATT. En primera instancia, los cambios económicos que exigía el GATT prácticamente habían sido realizados, la apertura comercial no era una novedad para el país y en ciertos círculos hasta se veía como una bendición; este hecho facilitó el trabajo de convencimiento interno durante la consulta organizada por el Senado de la República y en el lapso en que transcurrió la negociación; desde luego que las voces opositoras se hicieron escuchar pero esto no influyó en la decisión emprendida por el presidente De la Madrid.

Un segundo aspecto a tomar en consideración fue que la iniciativa presidencial ni por asomo enfrentó oposición dentro de su gabinete, hecho que sí aconteció con el presidente López Portillo, el cual se vio en la necesidad de pedir la renuncia a varios miembros de su gabinete, entre los cuales se encontraba Carlos Tello, secretario de Programación y Presupuesto. De acuerdo con la información proporcionada por Carlos Rico, en la experiencia anterior se habían enfrentado dos escuelas de pensamiento económico que tenían diferencias profundas respecto a temas tan

importantes, como el papel del Estado y del mercado en la reestructuración económica; quienes desde 1979 se habían pronunciado en favor de la entrada al GATT ocupaban ahora la cúspide del poder político [*op. cit.*, p. 163]. México ingresó finalmente al GATT el 24 de agosto de 1986.

Durante el periodo transcurrido entre 1982 y 1988, la relación económica con Estados Unidos se concentró en cinco aspectos:

1. El entendimiento bilateral sobre subsidios y derechos compensatorios, el cual desembocó en la firma de un Entendimiento entre Estados Unidos y México sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios (23 de abril de 1985);
2. Las patentes y el derecho de propiedad intelectual;
3. La inversión extranjera directa, que culminó con la publicación de los Lineamientos para la Inversión Extranjera y Objetivos para su Promoción (1984);
4. El entendimiento relativo a un marco de principio y procedimiento de consulta sobre relaciones de comercio e inversión;
5. Las negociaciones sectoriales [Olea Sisniega, 1994].

El cuadro que se presenta a continuación da buena cuenta de los caminos que ha seguido el proceso de integración económica de México, así como el papel que en éste ha desempeñado Estados Unidos. Resulta interesante observar cómo desde 1950, a la ocasión de la conclusión del Acuerdo de Comercio Recíproco entre México y Estados Unidos, casi no existieron mecanismos formales que regularan las relaciones económicas de México en el nivel bilateral, asimismo se observa que en los foros multilate-

rales, con excepción del ALALC en 1960, la experiencia de México en estos procesos fue bastante escasa hasta 1985 en que ingresó al GATT.

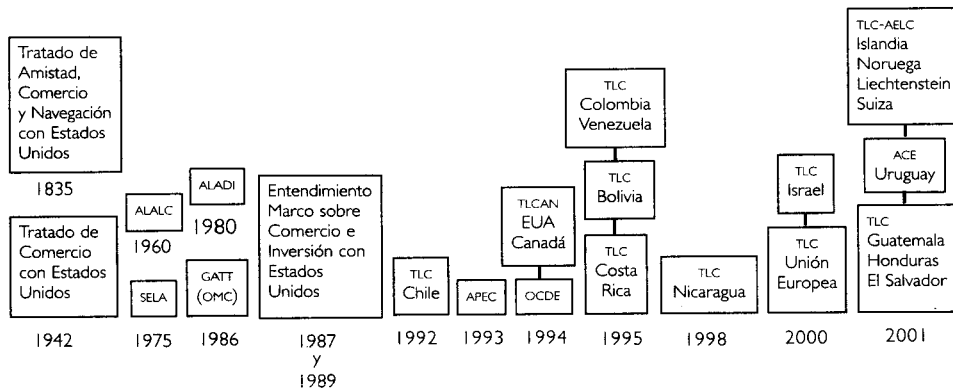
Los acuerdos marco sobre comercio e inversión en 1987 y 1989, respectivamente, detonaron un cambio de consideración en la posición mexicana, dando paso a un periodo de gran activismo internacional que hasta la fecha no se ha detenido; sin duda, el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), si logra ser concluido, marcará un hito importante en la inserción de México a la economía internacional del mismo modo que en su momento ocurrió con el GATT (1986) y más recientemente con el TLCAN (1994).

La consolidación de la continentalización

Hasta 1990, Canadá y México manejaron su política económica internacional en forma separada, lo mismo podría decirse de su relación con Estados Unidos, sin embargo, con el inicio de las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1990), los dos países se vieron en la necesidad de modificar sus patrones de comportamiento tradicional y diseñar políticas más acordes con la nueva realidad.

Indudablemente existen y existirán aspectos en la relación con Estados Unidos que seguirán siendo tratados bilateralmente, pero en lo tocante a los aspectos económicos y comerciales existe una clara tendencia a que éstos funcionen más de manera interdependiente. Uno de los re-

PROCESOS DE INTEGRACIÓN DE MÉXICO A LA ECONOMÍA MUNDIAL



Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en 1960 con la firma del Tratado de Montevideo. Los países fundadores son: México, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, que perseguía alcanzar una mayor integración, mediante la ampliación del tamaño de sus mercados y la expansión de su comercio recíproco. Con posterioridad se unieron las naciones de Colombia, Ecuador, Bolivia y Venezuela.

Sistema Económico Latinoamericano (SELA), es un organismo regional intergubernamental, con sede en Caracas, Venezuela, integrado por 28 países de América Latina y el Caribe. Su objetivo es promover un sistema de consulta y coordinación para concertar posiciones estratégicas comunes en materia económica ante países, grupos de naciones, foros y organismos internacionales. Países miembros: Panamá, Venezuela, México, Cuba, Guyana, Ecuador, Perú, Brasil, Jamaica, República Dominicana, Barbados, Trinidad y Tobago, Bolivia, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Argentina, Costa Rica, Uruguay, Haití, Chile, Colombia, Suriname, Paraguay, Belice y Bahamas.

El Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC), se fundó en Canberra, Australia, en 1989. Sus impulsores fueron: Australia, Brunei, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Tailandia. En 1993 se incorporaron: México, Papua-Nueva Guinea y en 1994 Chile logró su admisión. El objetivo de la APEC es promover la cooperación y el diálogo intergubernamental para identificar problemas y lograr propuestas comunes.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), fue creada en 1961. Su propósito fundamental es fomentar el desarrollo económico y social de los países miembros y ayudar a conseguir los mismos fines a los países subdesarrollados, además de contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria. Sus miembros fundadores son: Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Turquía, Gran Bretaña y Estados Unidos, después se incorporaron: Nueva Zelanda, Finlandia, Corea, República Checa, Japón, República Eslovaca, Polonia, Hungría y México.

El Acuerdo de Complementación Económica (ACE)-Uruguay. Acuerdo núm. 5 celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Oriental de Uruguay, firmado en Montevideo, Uruguay, el 29 de diciembre de 1999. Este protocolo establece el Régimen de Solución de Controversias entre ambos países.

Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), fue creada con el objetivo de establecer una zona de libre comercio en Europa, el 14 de enero de 1960. Actualmente está conformada por la República de Islandia, el Reino de Noruega, el Principado de Liechtenstein y la Confederación Suiza.

sultados más tangibles del TLCAN ha sido el intercambio de estrategias y políticas de los gobiernos, de la comunidad empresarial y de diversos grupos de la sociedad civil, involucrados con él.

Después de 1994, la negociación de nuevos acuerdos comerciales por parte de México y Canadá, separadamente, se multiplicaron en gran medida respaldados en su nuevo estatus como socios del TLCAN. Canadá ha ampliado su radio de acción a América Latina y actualmente ha negociado un número importante de acuerdos comerciales y de protección a la inversión; también a tenido sus primeras controversias en la región, en especial con el Mercosur [Gutiérrez-Haces, 2000a].

Sin embargo esta multiplicación de acuerdos y tratados no ha logrado diversificar sus relaciones comerciales grandemente; la balanza comercial de México y Estados Unidos y la de Canadá con este mismo país, indica claramente que el proceso de integración hacia la economía estadounidense sigue creciendo.

La propuesta de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, de ser definitivamente negociado, firmado y aprobado por la legislación de cada uno de los países latinoamericanos, así como de Canadá y Estados Unidos, reforzará la estrategia de *hube and spoke*³⁹ del gobierno estadounidense y, a su vez, debilitará los acuerdos que con antelación fir-

³⁹ *Hube and spoke* alude al eje y rayo de una rueda de bicicleta. Estados Unidos sería el eje y los rayos representarían a cada país. Todos unidos en una rueda que representa un acuerdo de libre comercio.

maron Canadá y México con ciertos países de América Latina. Al final de cuentas, todos quieren participar en el comercio estadounidense y un poco menos en el resto de las economías latinoamericanas.

El reconocimiento oficial de la recesión económica en Estados Unidos, a principios del 2001, pone una vez más en tela de juicio las bondades económicas del TLCAN, para dos países semiperiféricos como México y Canadá. Este tratado fue antecedido por una campaña muy bien articulada en favor de la negociación; indudablemente su puesta en marcha ha tenido menos problemas que el Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos y Canadá, el cual tuvo un principio desastroso, en especial para la economía canadiense, que entró en crisis en 1990 y batió récord en cuanto a su índice de desempleo.

Más allá de las evaluaciones en favor y en contra del TLCAN, es un hecho que México y Canadá están inmersos en un proceso de *continentalización*, pero esto no puede ser asumido como un hecho consumado; los términos de la relación económica y política con Estados Unidos deben ser renegociados cotidianamente mas allá de las limitantes que el TLCAN ha puesto a México y Canadá. En este sentido, la política económica internacional de México y Canadá necesita ser revisada de acuerdo con las prioridades de la sociedad en su conjunto y no únicamente a partir de los cotos de poder económico.

CONCLUSIONES

LAS PROPUESTAS de participar en el sistema global de Estados Unidos, bajo la bandera del Libre Comercio, no es en sí una iniciativa novedosa; en múltiples ocasiones, a partir de la firma del primer convenio comercial con México (1942), se intentó llegar a acuerdos parciales o globales inspirados en los postulados del libre-cambismo. En aquella ocasión el gobierno mexicano expresó su voluntad de proteger el desarrollo de la industria mexicana, al optar por una actitud claramente proteccionista con respecto al proyecto de sustitución de importaciones mexicanas. Posteriormente en los años 1944 y 1947, de nuevo el gobierno mexicano rechazó las propuestas de acordar convenios de corte libre-cambista y, por último, en la década de los setenta, bajo el gobierno demócrata de James Carter, se propuso a México un proyecto de Mercado Común y la creación de una zona de libre-comercio.

De la experiencia acumulada en la celebración de convenios de corte librecambista se desprenden algunas observaciones:

Estados Unidos, desde la segunda posguerra, tiende a aplicar una política económica exterior que busca profun-

dizar el bilateralismo y la exclusividad en la relación económica con sus vecinos cercanos: México y Canadá.

Esta política se fundamenta en el convencimiento que tiene Estados Unidos de que posee una responsabilidad hemisférica ante el desarrollo económico de sus principales socios y vecinos.

Esta relación, de carácter especialmente comercial, siempre ha buscado un *modus operandi* inspirado en el libre comercio, que se inició en Canadá desde 1854 y en México a partir de 1942.

A esta posición de carácter libre-cambista siempre se han opuesto grupos políticos y económicos en Estados Unidos. Un ejemplo de esto sería la actitud en contra de México, que manifestaron en 1942 los agricultores de California y de Florida, así como los grupos ganaderos de Texas, de la misma forma que en 1991 hicieron trabajo de cabildeo en el Congreso de Estados Unidos contra el Tratado de Libre Comercio con México y Canadá.

Las negociaciones de carácter económico entre Estados Unidos y México siempre se han visto influidas por la política económica del primer país, la cual siempre ha estado inspirada en la consolidación de un proyecto geoeconómico.

Por último, el proyecto económico continental no puede justificarse como parte de una decisión política que ha pretendido utilizar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte como un mecanismo para la modernización de México y Canadá.

BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO, Carlos [1980], *La diplomacia y el comercio internacional*, Porrúa, México.
- AYALA, José y José Blanco [1981], "El nuevo estado y la expansión de las manufacturas. México, 1870-1930", en Rolando Cordera, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica.
- Banco de Comercio Exterior [1953], *Política de comercio exterior*, revista *Comercio Exterior*, México, año III, núm. 8.
- [1954], *Una política de relaciones económicas internacionales*, revista *Comercio Exterior*, México, julio de 1954.
- BENÍTEZ, Gutiérrez Souza y Gutiérrez Haces et al. [1988], *Viejos desafíos, nuevas perspectivas en la relación México-Estados Unidos*, Porrúa, México.
- BOSCH GARCÍA, Carlos [1946], "El Primer Tratado Comercial Anglo-mexicano: intereses económicos y políticos", en *El Trimestre Económico*, vol. XIII, núm. 51, México.
- [1946], "Discusiones previas al primer tratado de comercio entre México y Estados Unidos: 1822-1838", en *El Trimestre Económico*, vol. XIII, núm. 50, México.
- [1986], *Problemas diplomáticos del México independiente*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

- BROWN, Craig [1994], *Historia ilustrada de Canadá*, Fondo de Cultura Económica, México.
- BRUNELLE, Dorval y Christian Deblock [1984], *Le libre échange par défaut*, vLB Éditeur, Montreal.
- BULMER-THOMAS, Víctor [1994], *The Economic History of Latin America Since Independence*, Cambridge University Press, Estados Unidos.
- CHAPOY BONIFAZ, Alma [2000], *El sistema monetario internacional*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México.
- CALDERÓN, F. [1955], "La vida económica", en D. Cosío Villegas, *Historia moderna de México. La república restaurada, vida económica*, Hermes.
- [1985], "El pensamiento económico de Lucas Alamán", *Historia Mexicana*, vol. xxxiv, núm. 3, El Colegio de México, México.
- CLARKSON, S. [1985], *Canada and the Reagan Challenge, Crisis and Adjustment, 1981-1985*, James Jorimer, Canadá.
- [1968], *An Independent Foreign Policy for Canadá?*, Mc Clelland and Stewart, Canadá.
- CREIGHTON, D. [1952], *John A. McDonald, The Young Politician*, The MacMillan Co., Canadá.
- DEBLOCK, Ch. y Afef Benessaieh [2002], "¿Puede ser el comercio exterior motor del crecimiento económico en Canadá?", en Gutiérrez-Haces, *Canadá un estado posmoderno*, Plaza y Valdés, México.
- y Gérald Cadet [2001], *La Politique Commerciale des États-Unis et le Régionalisme dans les amériques*, Groupe de recherche sur L'Integration Continentale, Québec.
- DELL SIDNEY, Samuel [1981], *Bloques de comercio y mercados comunes*, Fondo de Cultura Económica, México.

- DUNN [1927], *American Foreign Investments*, Nueva York
- DRUMMOND, I. [1972], *British Economic Policy and the Empire*, Londres.
- FOREMAN-PECK, James [1995], *Historia económica mundial*, Prentice Hall, España.
- GUTIÉRREZ-HACES, Teresa [2000a], "La Diplomatie Economique du Canadá vis á vis de l'Amérique Latine", en *Cahiers des Amériques Latines*, núm. 34, Francia.
- [2000b], "Canadá y el libre comercio. Un análisis de su reciente participación en los acuerdos comerciales en América del Norte", en *Canadá. Un estado posmoderno*, Plaza y Valdés, México.
- [1999], "Canadá descubre las Américas: entre un liderazgo en la promoción de la democracia y las exigencias del libre comercio", revista *Relaciones Internacionales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.
- [1997], "Canadá y México: vecindad interferida", en *Los vecinos del vecino*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.
- [1994], "Canadá: entre el libre comercio y las barreras comerciales interprovinciales", *Revista de Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 1, enero, México, pp. 72-79.
- [1993], "Experiencias y coincidencias de una vecindad bajo el libre-cambio: Canadá, México y Estados Unidos", en Benito Rey (comp.), *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá*, Siglo XXI Editores, México.
- [1993b], *Historical Background of Continental Integration*, ponencia, Universidad de Toronto, Canadá.
- [1992], "El Estado mexicano y Estados Unidos: del proteccionismo al libre comercio", en Jorge Alonso y Alberto Aziz, *El nuevo Estado mexicano*, Nueva Imagen, México.

- _____. [1991], "La política económica de Estados Unidos bajo el libre comercio", en *La administración Bush*, Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos de América-UNAM, México.
- _____. [1989a], "Préface: Un destin continental", en *Le libre-échange par défaut*, vLB Éditeur, Montreal.
- _____. [1989b], "La continentalización, una geopolítica del libre cambio", en *Viejos desafíos, nuevas perspectivas de la relación México-E.U.*, Porrúa, México.
- HART, Michael, *Canada at the GATT. 1947-1997*, Canadá, 1998.
- IBARRA BELLON, Araceli [1989], *El comercio exterior de México 1821-1862*, tesis doctoral, El Colegio de México.
- IZQUIERDO, Rafael [1975], "El proteccionismo en México", en Leopoldo Solís, , *Lecturas 4, La economía mexicana, análisis por sectores y distribución*, Fondo de Cultura Económica, México.
- JOYCE Y KOLKO [1972], *The Limits of Power*, Harper and Row, Estados Unidos.
- KNAKAL, J. [1972], "The centre-periphery system twenty years later", en L.E. DiMarco, *International economics and development: Essays in honour of Raúl Prebisch*, Academic Press, Londres.
- MANNING, William [1916], *Diplomatic Correspondence of the United States, Inter-American Affairs, 1831-1860*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington.
- MARICHAL, Carlos [1988], *Historia de la deuda externa de América Latina*, Alianza Américas, Madrid.
- MEYER, Lorenzo [1991], *Su majestad británica contra la Revolución mexicana, 1900-1950. El fin de un imperio informal*, El Colegio de México.
- MOORE, Christopher [1997], *How the Fathers Made a Deal*, M&S Editors, Canadá.

- NAVARRETE, Alfredo [1958], "El crecimiento económico de México y las inversiones extranjeras", *El Trimestre Económico*, vol. xxv, núm. 100, México.
- NORRIE, K. y D. Owsram [1996], *A History of the Canadian Economy*, University of Alberta, Edmonton.
- OLEA SISNIEGA, Miguel Ángel [1994], "México en el sistema de comercio internacional. Análisis de las negociaciones comerciales internacionales durante el decenio de los ochenta", en César Sepúlveda, *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, Fondo de Cultura Económica, México.
- PEARSON, Charles, *Free Trade, Fair Trade*, John Hopkins Foreign Policy, Washington.
- PRESTON, P.W. [1999], *Introducción a la teoría del desarrollo*, Siglo xxi Editores, México.
- REYES HERÓLES, Jesús [1950], *Naturaleza del tratado comercial mexicano-americano de 1942*, Escuela Nacional de Economía, México.
- RICO, Carlos [2000], *México y el mundo. Hacia la globalización*, Senado de la República y El Colegio de México, t. viii, México.
- Secretaría de la Presidencia [1973], *México ante el mundo*, México.
- STEVENS, Donald F. [1991], *Origins of Instability in Nineteenth-century in Early Republican México*, Durham y Londres, Duke University Press.
- WILLIAMS, Glen [1983], *Not for Export*, MacClelland and Stewart, Canadá.
- WINN, Peter [1975], *El Imperio Informal Británico en el Uruguay en el siglo xix*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- ZEÁ PRADO, Irene [1982], *Gestión diplomática de Anthony Butler en México. 1829-1836*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.

ÍNDICE

Presentación	5
Introducción	7
Algunas premisas sobre la política económica internacional de Canadá	13
Viaje a los orígenes de una nación comerciante	18
¿La conexión imperial por <i>default</i> ?	27
Ceremonia de iniciación: Canadá ingresa al Commonwealth	31
Canadá incursiona en las grandes ligas	37
La ingeniería diplomática a prueba: la construcción de la institucionalidad económica de la posguerra	40
La continentalización de la estrategia comercial canadiense	44
Caminando hacia el libre cambio	48
Escenario del Acuerdo de Libre Cambio de Canadá y Estados Unidos	51

Una mirada inquisitoria sobre el Acuerdo de Libre Comercio	53
---	----

Algunas premisas en la formulación de la política económica internacional de México 57

Proteccionismo y libre comercio en México	59
Primeros acuerdos comerciales del México posindependiente:	
Gran Bretaña y Estados Unidos	70
La continentalización <i>de facto</i>	84
El Tratado de Comercio entre México y Estados Unidos (1942-1950)	90
El tercermundismo de Estado como antídoto a la continentalización.	107
El Estado petrolizado desafía la continentalización.	118
El Estado mexicano entre el pragmatismo y la vecindad con Estados Unidos.	126
La consolidación de la continentalización	131

Conclusiones. 137

Bibliografía. 139

Textos breves de Economía

ARTURO ORTIZ WADGYMAR	<i>Comercio exterior de México en el siglo xx</i>
AUCIA GIRÓN GONZÁLEZ	<i>Crisis financieras</i>
ALEJANDRO MÉNDEZ RODRÍGUEZ	<i>Debate inquilinario en la ciudad de México durante el siglo xx</i>
JAVIER DELGADILLO MACÍAS, FELIPE TORRES TORRES Y JOSÉ GASCA ZAMORA	<i>El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios</i>
MARCELA ASTUDILLO MOYA	<i>La distribución de los impuestos entre la Federación, estados y municipios en el siglo xx</i>
IRIS GUEVARA GONZÁLEZ	<i>La educación en México. Siglo xx</i>
MARÍA LUISA GONZÁLEZ MARÍN	<i>La industrialización en México</i>
FELIPE TORRES TORRES Y JOSÉ GASCA ZAMORA	<i>Ingreso y alimentación de la población en el México del siglo xx</i>
OLIVA SARAHÍ ÁNGELES CORNEJO	<i>Intervención del Estado en la industria petrolera</i>
ISABEL RUEDA PEIRO	<i>Las micro, pequeña y mediana empresas en México en los años noventa</i>
SERGIO SUÁREZ GUEVARA E ISAAC PALACIOS SOLANO	<i>Pemex y el desarrollo económico mexicano: aspectos básicos</i>

PATRICIA OLAVE CASTILLO	<i>La pobreza en América Latina, una asignatura pendiente</i>
EMILIO ROMERO POLANCO	<i>Un siglo de agricultura en México</i>
JORGE BASAVE KUNHARDT	<i>Un siglo de grupos empresariales en México</i>
MARÍA TERESA RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ	<i>El siglo xx en China</i>
ALMA CHAPOY BONIFAZ	<i>El sistema monetario internacional</i>
VERÓNICA VILLARESPE REYES	<i>La solidaridad: beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México</i>

De próxima aparición

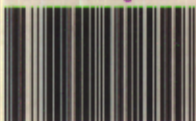
ALICIA GIRÓN et al.	<i>Mujeres y economía</i>
ALMA CHAPOY E IRMA MANRIQUE	<i>Política monetaria en México</i>

Procesos de integración económica en México y Canadá.
Una perspectiva histórica comparada, se terminó de imprimir
en la ciudad de México durante el mes de noviembre
del año 2002. La edición, en papel de 75 gramos,
consta de 1 500 ejemplares más sobrantes
para reposición y estuvo al cuidado de la oficina
litotipográfica de la casa editora.



ISBN 970-701-292-7
MAP: 350165-01

Procesos de Integración



9 789707 012929



Este libro analiza las particularidades del desarrollo económico de México y Canadá. Entre éstas, destaca el que ambos países pertenecen a un grupo de naciones que se ha denominado la "semiperiferia del sistema capitalista". Un rasgo distintivo de los países semiperiféricos consiste en el tipo de autonomía y desarrollo económico que logran sostener aun manteniendo una estrecha vinculación con un determinado centro hegemónico. Debido a su carácter de países semiperiféricos, México y Canadá han estado sujetos a formas muy específicas de integración económica formal e informal con el Imperio británico, primeramente, y Estados Unidos, después. Por otro lado, el desarrollo económico de México y de Canadá no se podría entender cabalmente sin considerar el proceso de "continentalización" que antecede al de la "globalización" en América del Norte. La "continentalización", como proceso de articulación paulatina con Estados Unidos, excluye a los demás países de la periferia y semiperiferia de los lazos económicos con América del Norte.

Teresa Gutiérrez-Haces es investigadora titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, especialista en economía política de la integración económica en América del Norte y de política económica exterior de Estados Unidos hacia México y Canadá. Es catedrática de la Facultad de Filosofía y Letras y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores. En 1989-1990, participó en los debates sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, organizados por el Parlamento canadiense, el Congreso de los Estados Unidos y el Senado de la República Mexicana respectivamente. Ha publicado varios libros individuales y colectivos, así como artículos en revistas especializadas en México y en el extranjero, entre los que destacan: *Canadá un estado posmoderno* (Piaza y Valdés, 2000), *Pulling Apart. The Deterioration of Employment and Income in North America Under Free Trade* (OIT, Ginebra, 1999), *The Economic Negotiation of the Status of Periphery and Semiperiphery of Mexico, and Latin America* (Zed, Canadá, 2002) y *Le Mexique, de la Réforme Néolibérale a la Contre-Révolution* (Paris, 1998).

INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN MÉXICO Y CANADÁ

BIBLIOTECA "Mtro. JESÚS SILVA HERZOG"

HF1746 G87 ej. 2

